

## Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa

Kreienbrink, Axel (Ed.)

Veröffentlichungsversion / Published Version  
Sammelwerk / collection

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Kreienbrink, A. (Hrsg.). (2014). *Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa* (Beiträge zu Migration und Integration, 5). Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) Forschungszentrum Migration, Integration und Asyl (FZ). <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-68153-7>

### Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

### Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



Bundesamt  
für Migration  
und Flüchtlinge

# Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa

Migration of skilled labour from Asia to Germany  
and Europe

Beiträge zu Migration und Integration, Band 5

Axel Kreienbrink (Hg.)



Kofinanziert durch die  
Europäische Union





Axel Kreienbrink (Hg.)

# Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa

Migration of skilled labour from Asia  
to Germany and Europe



# Inhaltsverzeichnis

	Einführung – Migration aus Ost- und Südostasien <b>Axel Kreienbrink, Matthias M. Mayer</b>	7
I.	Der Rahmen / Setting the Scene	23
	The Role of Asia in International Migration: Skilled Migration to Europe <b>Jonathan Chaloff</b>	24
	Migration aus Ost- und Südostasien nach Deutschland – Entwicklungen und Tendenzen mit Blick auf eine zukünftige Fachkräftezuwanderung <b>Johannes Obergfell</b>	40
	Deutsche Fachkräftekonzepte und die Zuwanderung aus Ost- und Südostasien nach Deutschland <b>Matthias M. Mayer</b>	76
II.	Herausforderungen und politische Erfahrungen /Challenges and political experiences	109
	Competing for Skilled Labour: Assumptions and Consequences for Europe <b>Eivind Hoffmann</b>	110
	Tilting the Talent Balance: from Europe to Asia – Germany and Singapore in Comparison <b>Lucie Cerna, Meng-Hsuan Chou</b>	124

<b>III.</b>	<b>Der Einfluss des Herkunftslandes / The influence of the country of origin</b>	<b>152</b>
	Migration of Healthcare Professionals: Lessons Learnt from Philippines' Bilateral Labour Arrangements	
	<b>Agnieszka Makulec</b>	<b>153</b>
	The Diaspora Target: Ethnic Dividend as National Development Strategy in China	
	<b>Kathryn Lum</b>	<b>188</b>
	Fachkräftemigration aus Asien nachhaltig und fair gestalten: Im Dialog mit Indien und Vietnam	
	<b>Anna Wittenborg, Christian Wollnik</b>	<b>205</b>
<b>IV.</b>	<b>Praktische Erfahrungen und Vorschläge / Practical experiences and suggestions</b>	<b>237</b>
	Konzernintern entsandte qualifizierte Fachkräfte aus Asien in Deutschland: Eine vernachlässigte Einwanderungskategorie mit großem Potenzial	
	<b>Marius Tollenaere</b>	<b>238</b>
	Between the 'German Dream' and Reality: The Perspectives and Challenges of Chinese Investment Immigrants in Germany	
	<b>Shiang-Yi-Li</b>	<b>263</b>
	Willkommensorientierte Zuwanderungsgestaltung als Wettbewerbsvorteil und Wohlfahrtsfaktor	
	<b>Birte Steller</b>	<b>284</b>



# Einführung – Migration aus Ost- und Südostasien

Axel Kreienbrink  
Matthias M. Mayer



Asien in seiner Gesamtheit ist ein lebendiger Migrationsraum mit einer Vielzahl von intraregionalen und internationalen Migrationsbewegungen. Gleichzeitig ist Asien jedoch mit mehr als vier Milliarden Menschen (also rund 60 % der weltweiten Bevölkerung) und ungefähr 50 Staaten so umfassend, dass es nicht als eine Einheit behandelt werden kann. Daher stand im Fokus des vorliegenden Bandes von vornherein die Region Ost-/Südostasien. Aber selbst diese Region ist noch in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung in den einzelnen Staaten, die Wachstumsraten und das Einkommensniveau von großer Heterogenität gekennzeichnet. Hier finden sich Industrieländer wie Japan und Südkorea, die wohlhabenden Stadtstaaten (Singapur und die zwei Sonderverwaltungszone von China – Hong Kong und Macau), Schwellenländer wie die bevölkerungsstarke Großmacht China oder das von hohen Wachstumsraten gekennzeichnete Malaysia und schließlich Entwicklungsländer wie z. B. Kambodscha oder Laos, die zu den ärmsten Ländern Asiens zählen (OECD 2012: 202).

Fast alle Staaten der Region haben Erfahrungen mit Migration, wobei eine scharfe Unterscheidung zwischen reinen Sende- und Zielländern seit geraumer Zeit immer weniger die Realitäten in Asien widerspiegelt. Vielmehr überlagern sich Migrationsbewegungen, auch wenn sich grobe Tendenzen identifizieren lassen. So sind die ostasiatischen Staaten Japan und Südkorea vor allem eine Zielregion für ausländische Arbeitskräfte, wobei die Regelungen der einzelnen Staaten z.T. sehr unterschiedlich sind. Neben dem reinen Zielstaat Singapur finden sich in Südostasien Staaten, die sowohl Herkunfts- als auch Zielländer von Migrationen sind wie Thailand (Zuwanderung aus ganz Indochina) und Malaysia (v. a. aus Indonesien). Überwiegend Herkunftsländer sind dagegen die Philippinen, Indonesien und Vietnam. China, das lange eher als Herkunftsstaat betrachtet worden ist, erlebt mittlerweile alle Formen der Migration. Allerdings ist die zentra-



le Migrationserfahrung für China vor allem die enorme Binnenmigration, die das Land prägt (Scalabrini Migration Center 2012: 7-9; Hugo 2005: 8). Bei den Migranten in der gesamten Region handelt es sich überwiegend um temporäre Arbeitsmigranten im gering qualifizierten Bereich (v. a. Hausdienstleistungen, Pflegeberufe, Bau, produzierendes Gewerbe, Landwirtschaft, Fischerei). Allerdings nimmt in den letzten Jahren der Anteil qualifizierter Migranten, die in der Region – aber auch darüber hinaus – mobil sind, deutlich zu (Castles/Miller 2009: 132f.; OECD 2012: 174). Bei dieser Gruppe, v. a. bei den wirklich Hochqualifizierten, sehen die Zielstaaten unterschiedliche Schemata für einen langfristigen Verbleib oder sogar Integrationsmaßnahmen vor.

Aus der Perspektive europäischer Staaten hat Migration aus Ost- und Südostasien lange keine oder nur eine sehr geringe Rolle gespielt, ausgenommen von den Staaten, die mit der Region aufgrund ihrer kolonialen Vergangenheit verbunden waren, wie z. B. das Vereinigte Königreich (Hongkong) oder die Niederlande (Indonesien). In der Bundesrepublik Deutschland kam es erst ab den 1960er Jahren zur Anwerbung von Arbeitskräften aus Ost- bzw. Südostasien, jedoch nur in geringem Umfang, da der Fokus der Anwerbung bei den südeuropäischen Herkunftsländern lag (vgl. Oltmer et al. 2012). So wurden zwischen 1963 und 1980 in der Bundesrepublik knapp 8.000 südkoreanische Bergleute beschäftigt. Ab 1971 wurden zudem insgesamt 10.000 südkoreanische Krankenschwestern nach Deutschland vermittelt (Coi/Lee 2005). Auch von den Philippinen wurden ab 1965 in sehr geringem Umfang Krankenschwestern und Pflegepersonal angeworben. Zudem nahm die Bundesrepublik im Bereich der humanitären Zuwanderung nach Beendigung des Vietnamkrieges ab Ende 1978 bis 1982 rund 23.000 vietnamesische Flüchtlinge, die sogenannten „boat people“, auf (Beuchling 2001: 51; Kleinschmidt 2013). In der Deutschen Demokratischen Republik kam es ab 1980 zur Anwerbung von sogenannten Vertragsarbeitern aus der Sozialistischen Republik Vietnam. Mit dem Ende der DDR 1989 hielten sich auf ihrem Staatsgebiet ca. 59.000 Vietnamesen auf, knapp zwei Drittel aller ausländischen Vertragsarbeiter (Bade/Oltmer 2007: 162).

Während auf diese Weise lange die Vietnamesen die größte Ausländergruppe aus Ost-/Südostasien in Deutschland bildeten, wurden sie im Jahr 2011 erstmals knapp von den Chinesen übertroffen (83.830 zu 86.435; BMI/BAMF 2013: 170). Im darauffolgenden Jahr 2012 hatte sich dieser Abstand bereits erheblich vergrößert (82.923 zu 93.676). Die Zuwanderung

aus China hat erst später eingesetzt, nicht zuletzt weil die Auswanderung aus der Volksrepublik China seit den 1950er Jahren verboten war und erst nach der Öffnung des Landes durch Deng Xiaoping nach 1978 wieder gestattet wurde. Seitdem ist sie erheblich angeschwollen. Bezogen auf Europa haben sich Chinesen vor allem im Zuge des Wandels der südeuropäischen Staaten zu Einwanderungsländern in starkem Maß dort niedergelassen. Bei den chinesischen Migranten in Europa handelt es sich vor allem um Arbeitsmigranten, aber auch die Zahl der chinesischen Studierenden ist stark gestiegen, vor allem im Vereinigten Königreich. Weltweit stellt China mittlerweile mit 1,27 Mio. Personen (2010) die meisten international Studierenden (Zhang 2013: 8-10). Eine nicht unerhebliche Zahl von diesen verbleibt nach dem Studium im Westen, heiratet oder arbeitet für einheimische, aber auch zunehmend chinesische Firmen in Europa (Pieke/Speelman 2013: 5).

Vor dem Hintergrund einer sich in den letzten Jahren intensivierenden Debatte um demografischen Wandel und Fachkräftemangel in den europäischen Gesellschaften rückt somit das Potenzial Asiens für die Fachkräftegewinnung mehr und mehr in das öffentliche Bewusstsein. Bereits heute sieht sich die Bundesrepublik in gewissen Berufen und Regionen mit Fachkräfteengpässen konfrontiert, beispielsweise bei Humanmediziner:innen, Ingenieuren bestimmter Fachrichtungen und Experten mit der Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung. Aufgrund geringer Geburtenraten sowie steigender Lebenserwartung wird davon ausgegangen, dass das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den kommenden Jahren um mehrere Millionen Personen zurückgehen und das Durchschnittsalter der Bevölkerung zunehmen wird. Aufgabe der Politik ist, diesen Entwicklungen entgegenzusteuern und die Fachkräftebasis nachhaltig zu sichern.<sup>1</sup> Dabei handelt es sich nicht nur um eine Herausforderung für Deutschland, sondern auch Europa als Ganzes beginnt, Asien unter diesem Aspekt in den Blick zu nehmen. Während in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zum Gesamtansatz in der Migrationsfrage von 2005 von Asien noch keine Rede war, deutete bereits im folgenden Jahr die darauf aufbauende Kommissionsmitteilung an, dass Asien mittelfristig ebenfalls

---

1 Fachkräftesicherung bedarf eines vielschichtigen Konzeptes, das sich an die Bevölkerung vor Ort wendet, beispielsweise indem ältere Arbeitslose wieder in ein Arbeitsverhältnis finden, die Zahl der Schul- und Studienabbrecher verringert wird, Frauen und Personen mit Migrationshintergrund bessere Chancen erhalten aber auch, indem eine gezielte Fachkräftezuwanderung geschieht und bislang ungenutzte Potenziale aktiviert werden.

zu berücksichtigen sei (Council 2005; KOM 2006). Die Weiterentwicklung dieses Programms in Form des Gesamtansatzes für Migration und Mobilität (GAMM) 2011 betonte dann, dass „der Dialog mit Asien über Migrationsfragen [...] zunehmend wichtig werden“ dürfte (KOM 2011: 9).

In Deutschland rückte Asien als Quelle für Fachkräfte bereits 2000 in den Fokus, als im Zuge der damaligen Green-Card-Initiative zur IT-Fachkräftegewinnung in der Öffentlichkeit vor allem über hochqualifizierte Spezialisten aus Indien diskutiert wurde, was sogar unfreiwillig ein Thema im nordrhein-westfälischen Landeswahlkampf im Jahr 2000 wurde (Klusmeyer/Papademetriou 2009: 230), auch wenn unter den damals angeworbenen Fachkräften nur gut 26 % oder knapp 4.000 tatsächlich Inder waren (Kolb 2004).

Im Zuge der anschließend immer weiter an Dynamik gewinnenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für qualifizierte und hochqualifizierte Zuwanderung wuchs Asien mehr und mehr zur Hauptherkunftsregion für Fachkräfte aus Drittstaaten heran. Bei einer Untersuchung von ausländischen Hochqualifizierten mit einem Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG stellen Chinesen die drittgrößte Gruppe in der befragten Grundgesamtheit dar. Indien und Japan befanden sich unter den Top10 (Heß 2009: 24). Die entsprechende Untersuchung unter Fachkräften nach § 18 AufenthG im Jahr 2011 zeigte sogar, dass hier – bezogen auf die Grundgesamtheit – Chinesen an erster Stelle standen (13 %), gefolgt von Indern (10,9 %) und an vierter Stelle Japanern (7,5 %) und an zehnter Stelle Südkoreanern (2,5 %) (Heß 2012: 28). 2012 waren bei den zur Ausübung einer Beschäftigung mit Blauer Karte EU eingereisten Drittstaatsangehörigen die meisten Personen indische Staatsangehörige; chinesische Staatsangehörige rangierten an fünfter Stelle. Gemeinsam besaßen damit rund ein Drittel der im Jahr 2012 mit einer Blauen Karte EU nach Deutschland eingereisten Personen entweder die indische oder die chinesische Staatsangehörigkeit (BAMF 2013: 81). Ein Grund dafür ist die verhältnismäßig große Zahl an Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, die Dank der starken Expansion der Bildungssysteme in Asien – besonders in China und Indien – mittlerweile ausgebildet werden (OECD 2012: 174f.).

Aber die Zuwanderung von benötigten Fachkräften aus der Region Asien und gerade aus Ost- und Südostasien – dem Schwerpunkt dieses Bandes – ist nicht notwendigerweise ein Selbstläufer. Denn auch im asiatischen Raum laufen demografische und wirtschaftliche Veränderungsprozesse ab, die Auswirkungen auf das Fachkräfteangebot haben: Die Geburtenra-

ten sind gesunken und befinden sich in einigen Ländern unter dem Reproduktionsniveau (z. B. in Japan, Südkorea, Thailand, Singapur). Hinzu kommt, dass dank positiv verlaufender wirtschaftlicher Entwicklungen die Lebensstandards in vielen asiatischen Ländern deutlich gestiegen sind. Das macht es für asiatische Fachkräfte weniger attraktiv, nach Europa zu emigrieren. Vielmehr sind – wie bereits erwähnt – einige asiatische Länder selbst Zielstaaten für mobile Fachkräfte (OECD 2012: 159). Diese zunehmende wirtschaftliche Attraktivität vor allem ost- und südostasiatischer Staaten sowie die Implementierung von gezielten Rekrutierungsstrategien in verschiedenen dieser Länder werden auch Auswirkungen auf die Fachkräftezuwanderung in westliche Staaten haben. Beispielsweise haben Südkorea und Japan die Zuwanderung von Fachkräften erleichtert und einen schnelleren Zugang zum Daueraufenthalt durch die Einführung von Punktesystemen ermöglicht. Zusätzlich werben Singapur, Hong Kong und Malaysia vermehrt um internationale Fachkräfte und Studierende, und auch China bietet mittlerweile Zuwanderungswege für ausländische Fachkräfte (OECD 2012: 178f.). Zudem haben auch für China zurückkehrende Fachkräfte (haigui) eine Priorität. Sie werden aktiv „angeworben“, um für chinesische Firmen zu arbeiten oder neue zu gründen (Pieke/Speelman 2013: 15). Damit setzt sich eine alte Strategie vergangener Jahrzehnte fort, indem Chinesen im Ausland für China eine wichtige Quelle für Investitionen, neue Technologien, wirtschaftliches Know-How und Markterfahrung sind (Zhang 2013: 1).

Asien ist also in den globalen Wettbewerb der Industriestaaten um die klügsten Köpfe eingestiegen. Weitere Anstrengungen seitens Deutschlands, die Rahmenbedingungen für Fachkräfte aus Drittstaaten noch attraktiver zu machen, könnten notwendig sein, um mit einer so gewachsenen Konkurrenz umzugehen. Bei diesen Bestrebungen sollten aber ganzheitliche und nachhaltige Migrationsansätze und beispielsweise Programme zirkulärer Migration (vgl. Parusel/Schneider 2011) nicht außer Acht gelassen werden. Eine einseitige Konzentration auf den Wettbewerbsaspekt bei der Fachkräftezuwanderung könnte negative Auswirkungen auf Ziel- und Herkunftsländer sowie die mobilen Fachkräfte selber haben. In diesem Zusammenhang müssen daher Aspekte wie Brain Drain und Möglichkeiten beim Geld- und Wissenstransfer über Landesgrenzen hinweg immer mit berücksichtigt werden.

Vor diesem nur grob skizzierten Hintergrund hat die Forschungsgruppe des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge in Fortführung ihrer bis-

herigen Arbeiten zu Migrationspotenzialen verschiedener Weltregionen wie Afrika oder der GUS (Schmid 2010; 2012) Asien in den Blick genommen. Aufgrund der bereits erwähnten Heterogenität des Kontinentes und unter Berücksichtigung der größten Wanderungsgruppen wurde der Fokus zunächst auf Ost- und Südostasien gelegt. Die Bearbeitung Südasiens mit Indien im Mittelpunkt folgt in einer weiteren Publikation. Die Beiträge in diesem Band gehen zurück auf eine internationale Tagung im Bundesamt in Nürnberg unter dem Titel „Migration von Fachkräften aus Asien nach Deutschland und Europa“, die am 24. Juni 2013 stattgefunden hat. Sie wurde veranstaltet in Kooperation mit der Nationalen Kontaktstelle des Europäischen Migrationsnetzwerks (EMN) und wurde durch die Europäische Kommission kofinanziert. Die Kooperation mit dem EMN ergab sich aus einem der inhaltlichen Schwerpunkte des Netzwerks, das Anfang 2013 seinerseits eine Studie zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen (Mayer 2013) erarbeitet hatte. Bei den Beiträgen im vorliegenden Band handelt es sich um die ausgearbeiteten Fassungen der auf der Tagung gehaltenen Vorträge. Sie sind in den jeweiligen Originalsprachen der Vorträge, also Englisch und Deutsch gehalten.

Der Band besteht aus vier Teilen. Im ersten Teil wird als einführender Rahmen die Rolle der asiatischen Migration im internationalen Migrationsgeschehen sowie spezifisch in Deutschland beleuchtet.

**Jonathan Chaloff** skizziert zunächst Umfang und Charakteristik internationaler asiatischer Migrationsbewegungen in OECD-Staaten und verdeutlicht, dass diese unter dem liegen, was angesichts der Bevölkerungsgröße zu erwarten wäre. Gleichzeitig sind diese Migranten jedoch im Schnitt besser ausgebildet, in erheblichem Maß gut qualifiziert und haben gute Partizipationsraten am Arbeitsmarkt. Dies macht sie für europäische Märkte interessant, aber Europa gilt nicht als besonders attraktives Ziel – selbst wenn asiatische Migranten sich in Deutschland oder Frankreich unter den Top-10 befinden. Als Migrationsziele werden vielmehr Staaten innerhalb Asiens, die Golfländer oder englischsprachige OECD-Länder wie die USA oder Kanada bevorzugt. Ein besonderes Element asiatischer Migrationsbewegungen stellen internationale Studierende dar. Angebote für diese Studierenden bilden in der englischsprachigen Welt einen nicht zu unterschätzenden Wirtschaftszweig. Entsprechend sind dort und in einigen asiatischen Staaten die Immatrikulationszahlen internationaler Studierender aus Asien auch sehr viel höher als in europäischen OECD-Staaten. Gleichzeitig verdeutlicht Chaloff, dass Asien mehr und mehr selbst

gute Beschäftigungsmöglichkeiten für qualifizierte Fachkräfte bietet. Einschränkend führt der Autor aber auch an, dass nicht in jedem Fall die Fachausbildung den europäischen Standards entsprechen muss.

Auf dieses allgemeine Bild aufbauend zeigt **Johannes Obergfell** die Entwicklungen und Tendenzen der Migration aus Ost- und Südostasien nach Deutschland und die mögliche Rolle dieser Region für die Fachkraftsicherung auf. Im aktuellen Wanderungsgeschehen ist gegenwärtig China das Land mit der größten Wanderungsdynamik. Die Zuzüge aus diesem Land nach Deutschland liegen seit Jahren sehr deutlich über denen aus anderen Staaten dieser Region (2012: 19.047). Bei der Betrachtung der an die Zuwanderer aus Ost- und Südostasien vergebenen Aufenthaltstitel nach Zwecken wird deutlich, dass die Zuwanderung überwiegend aus familiären Gründen (2012: 34,4 %) und zu Ausbildungszwecken (2012: 30,4 %) erfolgt. Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken wurden 2012 in 15,2 % aller Fälle vergeben. Dabei ergeben sich aber je nach Herkunftsland Unterschiede. Bei einem insgesamt rückläufigen Trend bei der Zuwanderung aus familiären Gründen sind hier (noch) vor allem Staatsangehörige aus Vietnam und Thailand vertreten. Dagegen gehen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken vor allem an Chinesen und (mit Abstand) an Japaner. Titel zu Ausbildungszwecken, die vor allem an ausländische Studierende gehen, werden schließlich überwiegend (annähernd zu drei Fünftel) an Chinesen vergeben, gefolgt mit weitem Abstand (knapp ein Achtel) von Südkoreanern. Bei den Studierenden verweist die Wahl ihrer Studienfächer auf ein nicht unwesentliches Fachkräftepotenzial, da in erheblichem Maß Fächer gewählt werden (z. B. 2010 zu 40 % Ingenieurwissenschaften und 19 % Mathematik und Naturwissenschaften), in denen ein Fachkräftemangel in Deutschland prognostiziert wird. Der über die Zeit betrachtete Anstieg der erteilten Aufenthaltstitel zu Ausbildungs- und Erwerbszwecken lässt insgesamt auf ein entsprechendes Fachkräftepotenzial schließen, aber auch die Zuwanderung aus familiären Gründen kann hiervon nicht ausgenommen werden. Obergfell verweist aber darauf, dass es angesichts der zunehmenden Konkurrenz auch von asiatischen Staaten nicht nur darauf ankomme, auch weiterhin qualifizierte Personen zur Migration nach Deutschland zu bewegen, sondern auch ihren längerfristigen Verbleib im Land zu fördern. Dazu gehöre unter anderem ein verbessertes „Marketing“ der verbesserten Zuwanderungskanäle nach Deutschland.

An diese Ausführungen schließt **Matthias M. Mayer** an, indem er die rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die ergänzenden verwaltungs-

technischen Maßnahmen zur Fachkräftegewinnung in Deutschland darstellt und weitere statistische Informationen zur Fachkräftemigration aus Ost- und Südostasien liefert. Bei der Darstellung der deutschen Zuwanderungsregeln (u. a. Aufenthaltsgesetz, Beschäftigungsverordnung) wird deutlich, dass diese im Zuge der erfolgten Reformen der letzten Jahre mittlerweile zu den großzügigsten in den OECD-Staaten zählen. Dazu kommen eine Reihe von Informationsportalen, Beratungsangeboten und Integrationsmaßnahmen, die das Ziel haben, die Zuwanderung nach Deutschland positiv zu beeinflussen. Auch wenn direkte Kausalzusammenhänge nicht abgeleitet werden können, zeigt sich in den letzten Jahren eine zunehmende Zuwanderung von Fachkräften, doch bleibt diese im OECD-Vergleich gering. Auch für die Region Ost- und Südostasien ist ein leichter Anstieg in absoluten Zahlen in den letzten Jahren zu beobachten. Die Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien macht gut 20 % der gesamten Fachkräftezuwanderung nach Deutschland aus. Dabei erfolgt die Zuwanderung zu Erwerbszwecken ganz überwiegend über den Aufenthaltstitel für qualifizierte Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG). Trotz aller Verbesserungen weist Mayer jedoch auch auf einige Herausforderungen und Hindernisse für eine stärkere Gewinnung von Fachkräften hin, die von strukturellen Aspekten wie der Sprache bis hin zu den weiter als sehr komplex wahrgenommenen Regelungen der Zuwanderung reichen. Insgesamt sollten Anstrengungen unternommen werden, die vorhandenen Möglichkeiten noch besser nutzen zu können.

Im zweiten Teil des Bandes richtet sich der Fokus darauf, wie andernorts bisher mit Fachkräftemigration umgegangen wurde und voraussichtlich wird. Zudem wird anhand des Fallbeispiels Singapur gezeigt, wie auch asiatische Staaten mit aktiver Fachkräftegewinnung begonnen haben.

**Eivind Hoffmann** stellt in seinem Diskussionsbeitrag zunächst verschiedene mittel- und langfristige Annahmen und daraus resultierende Folgen für die weitere Entwicklung von Migrationspolitik dar. Vor dem Hintergrund anhaltenden Fachkräftebedarfs und demografischer Ungleichgewichte werden die Länder mit mittleren und hohen Einkommen in Asien, in Lateinamerika sowie die Russische Föderation zukünftig in höherem Maß qualifizierte und hochqualifizierte Arbeitskräfte benötigen. Gleichzeitig wird deren Anteil an den jeweiligen Bevölkerungen aber aufgrund des demografischen Wandels zurückgehen. Zudem werden diese Staaten auch Bedarf an Zuwanderung von wenig qualifizierten Arbeitskräften entwickeln. Für die EU/EFTA-Staaten sieht Hoffmann einen anhaltenden

Bedarf an Drittstaatsangehörigen, der sich jedoch mit wachsender Konkurrenz der übrigen Einwanderungsregionen konfrontiert sehen wird – sowohl im qualifizierten als auch im unqualifizierten Bereich. Daher müssen sowohl die Zuwanderungsregeln als auch weitere Regelungsbereiche (Soziale Sicherung, Bildung, Gesundheit) attraktiv gestaltet werden – bei gleichzeitigem Ausbau der Kontrollsysteme, damit eben diese Sozialsysteme nicht überfordert werden. Diese grundlegenden Überlegungen bezieht Hoffmann anschließend auf die Diskussion in Norwegen.

**Lucie Cerna** und **Meng-Hsuan Chou** vergleichen die relative Attraktivität Singapurs und Deutschlands für hochqualifizierte Migranten. Dabei gehen sie davon aus, dass der allgemeinpolitische Rahmen die Instrumente zur Steuerung der Fachkräftemigration beeinflusst. Nach einer entsprechenden Kontextualisierung präsentieren sie einen „Highly Skilled Immigration Index“, mit dem sie an Hand von sechs Indikatoren aus dem Bereich Zulassung und Aufenthaltstitel (Quoten, Arbeitsmarktzugangsprüfung, Schutz der heimischen Arbeitskräfte, Möglichkeit des Arbeitgeberwechsels, Arbeitserlaubnis für Ehegatten, Zugang zu dauerhaftem Aufenthalt) die Fachkräftepolitik beider Staaten vergleichen. Im Vergleich erscheint in diesem Index der Zugang für Hochqualifizierte (§ 19 AufenthG) in Deutschland am liberalsten, während gleichzeitig die Regelungen für qualifizierte Zuwanderer (§ 18 AufenthG) am restriktivsten wirken. Die Zugangskanäle in Singapur liegen dagegen im Mittelfeld. Im Gesamtvergleich schneidet Singapur als etwas liberaler ab, wobei dort jedoch im Laufe des Jahres 2013 (nach der Bewertung) neue Restriktionen eingeführt worden sind. Die Verfasserinnen leiten verschiedene Empfehlungen ab, unter anderem erweiterte Möglichkeiten für den Familiennachzug, Intensivierung der Anerkennungspraxis von Abschlüssen sowie Transparenz der Zugangsregelungen.

Im dritten Teil des Bandes weitet sich die Perspektive, indem migrationspolitische Perspektiven und Interessen verschiedener Herkunftsländer (Philippinen, Indien und Vietnam, China) in den Blick genommen werden.

Eröffnet wird dieser Teil von **Agnieszka Makulec**, die anhand der bilateralen Arbeitsabkommen die philippinische Politik betreffend die Migration von Fachkräften im Gesundheitssektor analysiert. Dazu stellt sie zunächst die Philippinen als Gesundheitsfachkräfte exportierendes Land dar, um darauf aufbauend das Funktionieren der bilateralen Abkommen mit dem Vereinigten Königreich bzw. mit Japan zu diskutieren. Unter anderem



kann sie zeigen, dass die Anwerbung über diese Abkommen von hoher Bürokratie gekennzeichnet ist, sodass Arbeitgeber in den Zuwanderungsstaaten alternative Zugangswege bevorzugen. Neben Problemen hinsichtlich Sprachkenntnissen und Gebühren scheinen diese Abkommen aber auch nicht den Schutz der Migranten garantieren zu können. Mit Blick auf das im März 2013 unterzeichnete Abkommen zwischen Deutschland und den Philippinen leitet Makulec einige Empfehlungen aus ihrer Analyse ab. So sollten die bilateralen Abkommen auch die Herausforderung für das Gesundheitssystem des Herkunftslandes berücksichtigen. Damit die Abkommen überhaupt Wirkung entfalten und nicht aufgrund wenig passender Regelungen ins Leere laufen, sollten bei den Verhandlungen weitere Akteure jenseits der Regierungen beteiligt werden. Zudem sollte die Implementierung dieser Abkommen begleitet und evaluiert werden. Schließlich sollte der Aspekt zunehmender zirkulärer Migration Berücksichtigung finden.

**Kathryn Lum** widmet sich dem Umgang Chinas mit seiner Diaspora. Dazu zeichnet sie zunächst nach, wie sich das Interesse Chinas an „seiner“ Bevölkerung im Ausland entwickelt hat. Erst seit Ende der 1970er Jahre spielt dieses Thema für das kommunistische China wieder eine Rolle. Entsprechend wird als Teil der nationalen Entwicklungsstrategie eine Politik betrieben, die das Interesse an den ethnischen Wurzeln fördern, zu Investitionen in China anreizen, den „knowledge transfer“ nach China steigern und schließlich die Rückkehr steigern soll. Seitdem wird ein erblicher Aufwand betrieben, um diese Ziele zu erreichen. Es werden vorteilhafte Aufenthaltstitel an Auslandschinesen vergeben und spezielle Beschäftigungs- und Stipendien-Programme aufgelegt, unter anderem an Universitäten. In ihrer Analyse kommt Lum zu dem Schluss, dass China in den genannten Politikfeldern weitgehend gute Erfolge verzeichnen kann. So stammt ein erheblicher Teil der ausländischen Direktinvestitionen aus der chinesischen Diaspora und Überseechinesen haben viele Firmen (Start-Ups) vor Ort gegründet. Ebenso ist die Anwerbung von Hochqualifizierten als erfolgreich zu bewerten. Allerdings weist die Verfasserin auch auf einige Probleme hin. So hätten die extrem guten Bedingungen für Auslandschinesen Ablehnung und Widerstände unter einheimischen Akademikern hervorgerufen. Darüber hinaus beklagen Auslandschinesen Probleme in der chinesischen Academia. Für ein zukünftig erfolgreiches System wären daher strukturelle Reformen an den chinesischen Universitäten notwendig, um auch künftig Hochqualifizierte anziehen zu können. Diese stark

ethnisch geprägte Entwicklungsstrategie sollte nach Auffassung von Lum durch eine Internationalisierung auf eine breitere Basis gestellt werden.

Die Positionen von Herkunftsländern in Bezug auf die Abwanderung von Fachkräften am Beispiel von Indien und Vietnam sind das Thema von **Anna Wittenborg** und **Christian Wollnik**. Auf der Basis von Experteninterviews in den beiden Staaten analysieren sie die Möglichkeiten einer nachhaltigen und fairen Migrationsgestaltung. Im Fokus stehen dabei die Abwägung von Chancen und Risiken, die Rahmenbedingungen sowie mögliche Verbesserungsvorschläge. Im Gegensatz zu einem Teil der Debatte, der Probleme mit „brain drain“ betont, sehen die befragten Experten in den Herkunftsländern die Fachkräftemigration jedoch überwiegend positiv – auch aufgrund von Geld- und Wissenstransfers. Dennoch wird zum Beispiel in Vietnam auf die Rückkehr der Fachkräfte gedrängt. Daneben wird eine Zusammenarbeit zwischen Herkunfts- und Zielländern auf Augenhöhe gefordert. Auch eine Beteiligung der Zielländer an den Ausbildungskosten für die Fachkräfte wird angesprochen, ggf. in Form von Kooperation bei der Ausbildung, was wiederum die spätere Anerkennung der Abschlüsse im Zielland beschleunigen könnte. Zudem wird einer gelebten Willkommenskultur als Aspekt für die Zielwahl eine hohe Bedeutung zugemessen. Die Verfasser ziehen aus den Ergebnissen unter anderem den Schluss, dass es einer verstärkten Kohärenz der Migrationspolitik mit anderen Politikfeldern bedürfe, Arbeitsmarktbedarfe klar kommuniziert werden und Rekrutierungsprozesse transparent sein müssten – und schließlich müsse Willkommenskultur bereits in den Herkunftsländern der Fachkräfte praktiziert werden.

Im abschließenden vierten Teil stehen praktische Erfahrungen und Vorschläge aus Deutschland im Mittelpunkt.

**Marius Tollenaere** legt den Fokus auf konzernintern entsandte Fachkräfte in internationalen Unternehmen, deren Potenzial zu wenig Beachtung erfahre. Mit über 7.000 Personen in den letzten Jahren, davon knapp zwei Dritteln aus Indien und China, stellt diese Fachkräftegruppe eine nicht zu vernachlässigende Größe dar. Die mangelnde Beachtung beziehe sich sowohl auf die Rolle der Unternehmen beim Zustandekommen der Einwanderung als auch auf die teilweise rechtliche Schlechterstellung im Vergleich zu ausländischen Fachkräften bei deutschen Firmen. Als Ergebnis der vor allem rechtlichen Analyse empfiehlt der Verfasser unter dem

Aspekt der langfristigen Fachkräftesicherung ein Überdenken der rechtlichen Unterschiede zwischen entsandten und lokal angestellten Fachkräften, z. B. in Bezug auf die Fristen zum Erhalt einer Niederlassungserlaubnis. Aus einer Integrationsperspektive seien auch für diese Personengruppe aufgrund deren hoher Qualifikation werbende Bleibebemühungen mit dem Ziel der Verlängerung des Aufenthalts und der Verfestigung sinnvoll. Dazu sollte aber noch mehr über die bestehenden Erfahrungen bei konzerninternen Entscheidungen geforscht werden, um davon für zukünftiges Handeln zu lernen.

Ein konkretes Beispiel asiatischer Migration in Deutschland behandelt **Shiang-Yi Li** mit ihrer Analyse chinesischer Unternehmensgründungen in Hamburg und Berlin. Während einerseits die Zahl der Unternehmensgründungen erheblich ist, wobei z. B. Hamburg in Europa das führende Zentrum ist, zeigt die Analyse, dass ein nicht unerheblicher Teil dieser Unternehmungen nach wenigen Jahren scheitert. Die Gründe sind häufig mangelnde Kenntnisse der deutschen Sprache, der deutschen Usancen auf dem Markt, aber auch Probleme mit Aufenthalts- und Arbeitserlaubnissen. Die Informationen, die von deutscher Seite bereitgestellt werden, erreichen die Unternehmer neben ihren geringen Sprachkenntnissen auch aufgrund kaum vorhandener sozialer Netzwerke und niedrigem Organisationsgrad kaum. Entsprechend sieht die Verfasserin im geringen sozialen Kapital der Unternehmer den Grund für ihr Scheitern. Um das ökonomische Potenzial dieser Migranten besser zu nutzen schlägt sie vor, dass v. a. deutscherseits mehr aktuell gehaltene Informationskanäle in chinesischer Sprache bereitgestellt werden sollten (z. B. Internetseiten, Austauschplattformen, aber auch strategische Nutzung chinesischesprachiger Medien).

Im letzten Beitrag widmet sich schließlich **Birte Steller** der in den letzten Jahren immer stärker diskutierten willkommensorientierten Zuwanderungsgestaltung in Deutschland. Dazu zeichnet sie die Etablierung dieser Zuwanderungsgestaltung vor dem Hintergrund von demografischem Wandel und Fachkräftebedarf nach und zeigt die Akteure auf. Die Autorin macht deutlich, dass dieses Zuwanderungsmanagement von Politik, Verwaltung, Wirtschaft und der Gesellschaft gemeinsam getragen werden muss. Als Beispiel wird die umfassende Arbeit des Hamburg Welcome Centers vorgestellt, das als kompetenter Ansprechpartner für die gesuchten Migranten fungiert.

# Literaturverzeichnis

- Bade, Klaus J./Oltmer, Jochen** (2007): Deutschland, in: Bade, Klaus J./Emmer, Pieter C./Lucassen, Leo/Oltmer, Jochen (Hg.): Enzyklopedie Migration in Europa. Vom 17. Jahrhundert bis zur Gegenwart, Paderborn: Ferdinand Schöningh, 141-170.
- BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration, Nürnberg: BAMF.
- Beuchling, Olaf** (2001): Vom Bootsflüchtling zum Bundesbürger. Migration, Integration und schulischer Erfolg in einer vietnamesischen Exilgemeinschaft, Münster: Waxmann.
- BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung - Migrationsbericht 2011, Nürnberg: BAMF.
- Castles, Stephen/Miller, Mark J.** (2009): The Age of Migration. International Population Movements in the Modern World, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Coi, Sun-Ja/Lee, You-Jae** (2005): Umgekehrte Entwicklungshilfe: die koreanische Arbeitsmigration in Deutschland, in: Kölner Kunstverein (Hg.): Projekt Migration, Köln: DuMont, 831-832.
- Council of the European Union** (2005): Global approach to migration: Priority actions focusing on Africa and the Mediterranean, Dok. 15744/05 ASIM 66 RELEX 761, Brüssel.
- Heß, Barbara** (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, Working Paper 28, Nürnberg: BAMF.

**Heß, Barbara** (2012): Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten, Working Paper 44, Nürnberg: BAMF.

**Hugo, Graeme** (2005): Migration in the Asia-Pacific region. A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration, Genf: Global Commission on International Migration.

**Kleinschmidt, Julia** (2013): Die Aufnahme der ersten "boat people" in die Bundesrepublik, in: Deutschland Archiv Online, 26.11.2013, Online: <http://www.bpb.de/170611> (12.12.2013).

**Klismeyer, Douglas B./Papademetriou, Demetrios G.** (2009): Immigration Policy in the Federal Republic of Germany. Negotiating Membership and Remaking the Nation, New York: Berghahn Books.

**Kolb, Holger** (2004): Einwanderungspolitik zwischen wohlverstandenen Eigeninteresse und symbolischer Politik. Das Beispiel der deutschen Green Card, Münster: Lit.

**KOM - Europäische Kommission** (2006): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Der Gesamtansatz zur Migrationsfrage nach einem Jahr: Schritte zur Entwicklung eines umfassenden europäischen Migrationskonzepts. KOM(2006) 735 endgültig, Brüssel: KOM.

**KOM - Europäische Kommission** (2011): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Gesamtansatz für Migration und Mobilität. KOM(2011) 743 endgültig, Brüssel: KOM.

**Mayer, Matthias M.** (2013): Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Fokus-Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 53, Nürnberg: BAMF.

**OECD - Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und**

**Entwicklung** (2012): International Migration Outlook 2012, Paris: OECD.

**Oltmer, Jochen/Kreienbrink, Axel/Sanz Díaz, Carlos** (Hg.) (2012): Das "Gastarbeiter"-System: Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik Deutschland und Westeuropa, München: Oldenbourg.

**Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2011): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Working Paper 35, Nürnberg: BAMF.

**Pieke, Frank N./Speelman, Tabitha** (2013): Chinese Investment Strategies and Migration: Does Diaspora Matter?, MPC Research Report 2013/06, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, Online: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%20RR%202013%20-%202006.pdf> (12.12.2013).

**Scalabrini Migration Center** (2012): Asian Migration Outlook 2011, Quezon City.

**Schmid, Susanne** (2010): Vor den Toren Europas? Das Potenzial der Migration aus Afrika, Forschungsbericht 7, Nürnberg: BAMF.

**Schmid, Susanne** (2012): Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union, Forschungsbericht 17, Nürnberg: BAMF.

**Statistisches Bundesamt** (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund - Ergebnisse des Mikrozensus 2011, Fachserie 1 Reihe 2.2, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

**Statistisches Bundesamt** (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung - Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Fachserie 1 Reihe 2, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

**Zhang, Haiyan** (2013): The role of migration in shaping China's economic relations with its main partners, MPC Research Report 2013/07, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, Online: <http://www.migrationpolicycentre.eu/docs/MPC%20RR%202013%20-%2007.pdf> (12.12.2013).

---

# I. Der Rahmen / Setting the Scene





# The Role of Asia in International Migration: Skilled Migration to Europe

Jonathan Chaloff  
(International Migration Division, OECD)

## 1. Introduction

This contribution<sup>1</sup> aims to explore the question “can Asia supply the forecast skills needed in European OECD countries, and if so, through what mechanisms?” In order to do so, it examines the vectors and characteristics of Asian migration, placing Europe in context and identifying issues related to skilled migration flows from Asia.

## 2. Migration from Asia to OECD countries - Trends

Asia punches below its weight in international migration. Although it contains a large share of the world population, it accounts for a smaller share of international migration. In part this is because much migration in Asia is domestic, with rural populations moving to the growing cities.

For those who do migrate internationally, most migration is directed towards destinations within Asia or to the Gulf countries. In 2010, for the top 10 origin countries alone, almost all migration was directed towards Asia and the countries of the Gulf Co-operation Council (GCC). These flows amounted to at least 4.2 million outgoing workers in 2010. For destination countries in the region, migration plays a major part in the labour force. In Singapore, for example, 36 % of the labour force comprises foreign workers, almost all from within Asia. In Malaysia, the share is 16 %, and even in

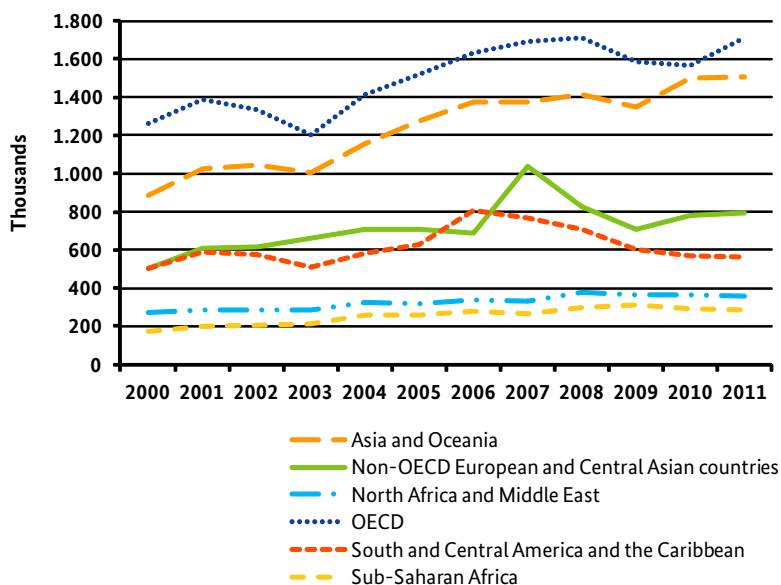
---

1 It is based on OECD (2012a).

Thailand, which is still an emerging economy and still sends workers overseas, foreigners from Asia comprise 4 % of the labour force.<sup>2</sup>

This migration is temporary – Asian destination countries rarely contemplate any form of permanent residence or naturalisation – and is largely low-skilled, with the bulk of migrants employed as labourers and domestic workers. Migration from Asia to OECD destinations is just a fraction of international migration by Asians, and has very different characteristics. But although OECD destinations account only for a small share of out-flows from Asia, Asian countries of origin comprise a growing share of migration to OECD countries in recent years, more than 31 % of all flows in 2010 (fig. 1).

**Figure 1: Migration flows to the OECD by main region of origin, 2000-11**



Note: This chart does not include data of intra-European migrant flows for France and Portugal. Partial coverage only of flows to the UK and Turkey is included only in 2010.

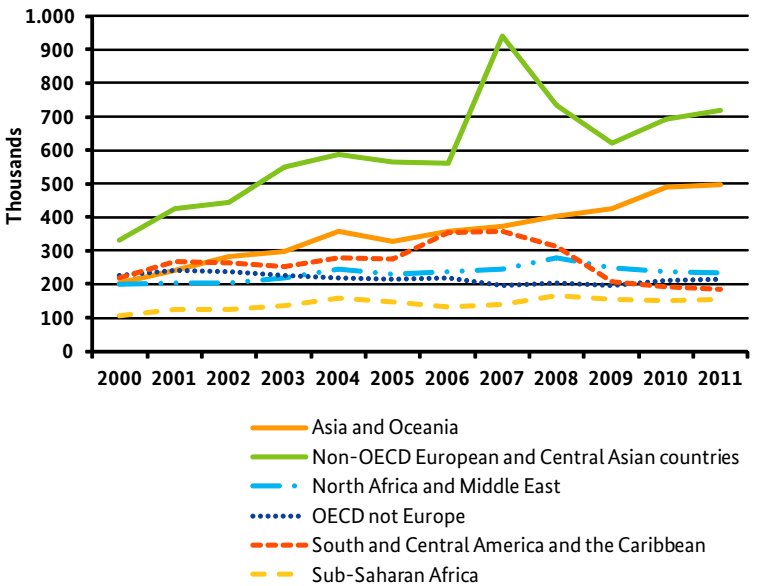
Source: OECD International Migration Database.

<sup>2</sup> See ADBI and OECD (2013) for more detailed information on the magnitude and direction of intra-Asian flows.

In 2010, three Asian countries were among the top five origin countries. China was in first place, with more than a half million immigrants representing over 10 % of all flows to OECD countries. India was number two, with half the number of China, and the Philippines was number five with 167 thousand migrants. Romania and Poland were the other countries in the top five, due to the continuing large flows from these countries within Europe. In fact, the primary destination of Romanian migrants was South Europe and of Poles, the United Kingdom.

In Europe, once these intra-European flows are discounted, Asia is a major and rapidly growing origin region (fig. 2). Migrants to Europe from Asia numbered almost half a million in 2011, and while they represented 15.8 % of flows in 2000, this share rose to 24.7 % in 2011.

**Figure 2: Migrant flows from outside Europe to Europe, 2000-2011, by main origin regions**



Source: OECD International Migration Database.

### 3. Characteristics of Asian migrants

Migrants from Asia in OECD countries have different characteristics compared with migrants from other regions (OECD 2012a). First, they are relatively better educated than other immigrants (tab. 1)

**Table 1: Migrants in OECD countries by place of birth, gender, education level, and recent migration, 2005/6**

	Non-OECD Asian migrants		Other migrants	
	All migrants			
	Men	Women	Men	Women
Emigrant population ('000s)	6,748	7,492	36,626	37,261
Low-educated (%)	21	25	38	39
Highly-educated (%)	49	45	25	25
Share of recent migrants (%)	20	20	18	17
	Recent migrants only			
	Men	Women	Men	Women
Emigrant population ('000s)	1,319	1,493	6,608	6,508
Low-educated (%)	19	22	38	35
Highly-educated (%)	55	51	27	29

Source: Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC 2005/06).

Second, migrants from Asia to OECD countries tend to have favourable labour market outcomes (tab. 2). For example, one in four Asian immigrants is in a high-skilled occupation, and 20 % of Indians and Chinese are professionals.

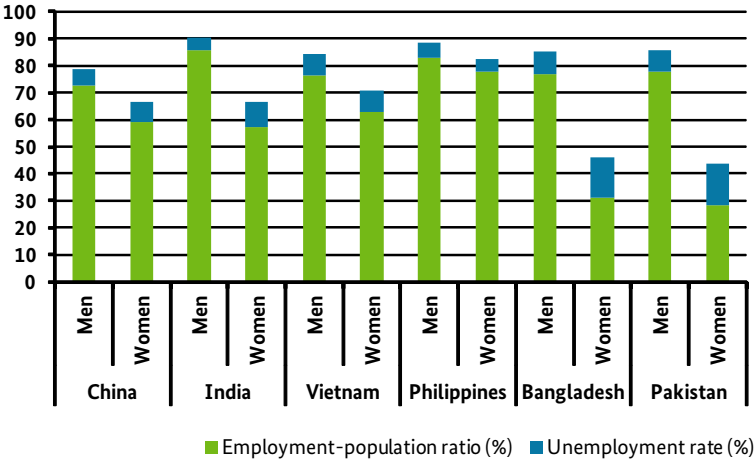
**Table 2: Labour market characteristics of migrants from Asia and Oceania in the OECD area, by gender, 2005/06, Weighted averages**

	Men	Women
Employment rate (%)	71,1	54,1
Unemployment rate (%)	6,4	7,7
Participation rate (%)	75,9	58,6
<b>Total employed (thousands)</b>		
Employment rate of the highly educated (%)	79,8	65,7
Unemployment rate of the highly educated (%)	4,4	6,0
Participation rate of the highly educated (%)	83,4	69,9
<b>Highly-educated employed (thousands)</b>		
Persons with tertiary degrees in low or medium-skilled jobs (%)	32,2	37,0

Source: Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC 2005/06).

While Latin American migrants have higher employment rates and participation rates, this is in part driven by their large presence as labour migrants in the US labour market, and especially for women. In addition, “Asia” is a heterogeneous category and in fact employment outcomes vary widely according to origin (see OECD 2012b). Labour market outcomes vary by origin and gender (fig. 3.). Chinese and Indian migrants fare well. The Asian average is, to some extent, affected by the poor employment outcomes for immigrants from Pakistan and Bangladesh in a number of European countries. Bangladeshi and Pakistani women in particular have low employment rates.

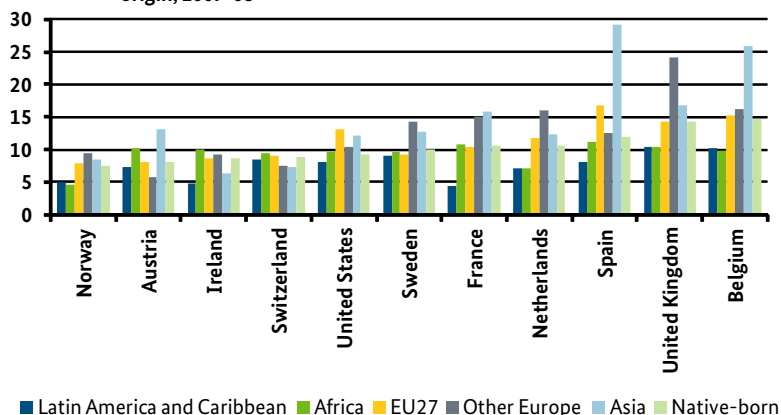
Figure 3: Employment and unemployment rates, Population 15-64, 2005/2006, by country of birth, weighted OECD total



Source: Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC 2005/06)

One factor affecting the economic integration of Asian migrants is their higher rates of entrepreneurship than natives (fig. 4). Migrants from Asian countries, especially China, have higher rates of entrepreneurship not only than natives but also than other migrants in most OECD countries (OECD 2011a).

**Figure 4: Percentages of self-employed by country of residence and region of origin, 2007-08**



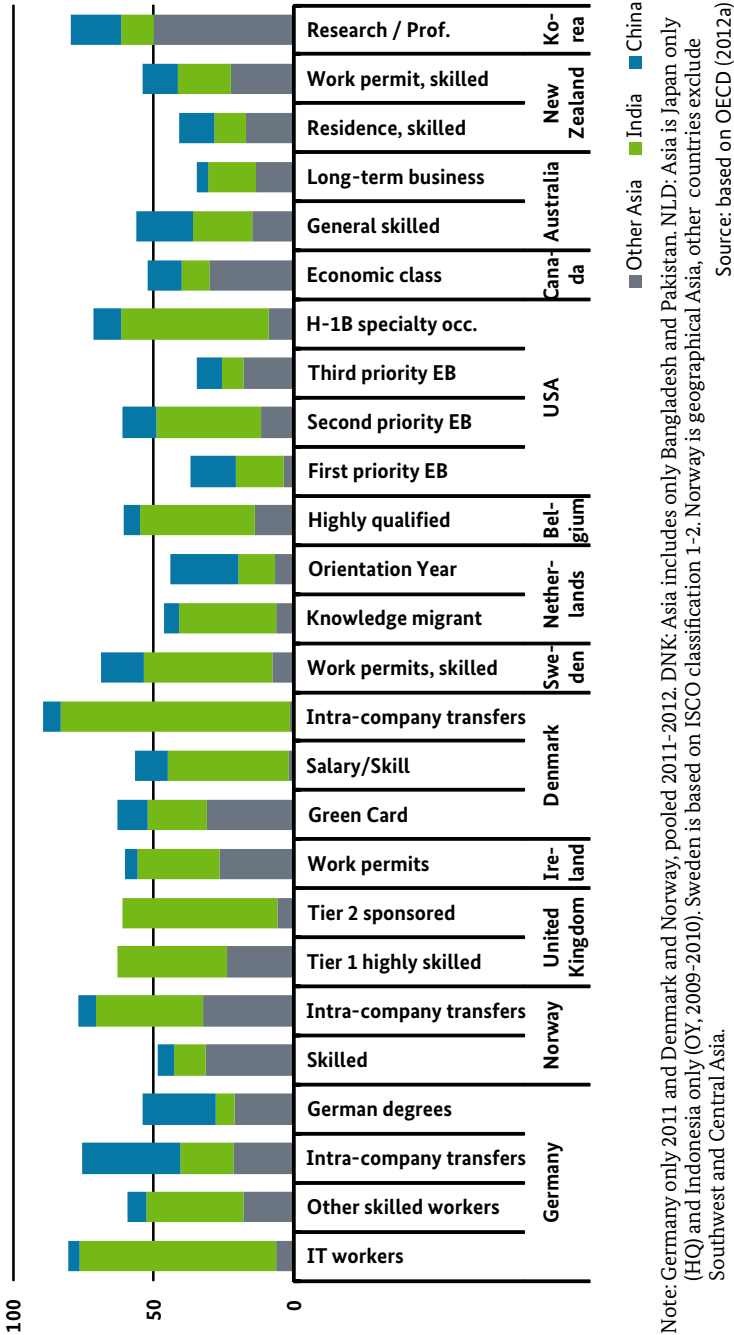
Sources: EU Labour Force Survey, 2007-08; US CPS March supplement, 2007-08.

To some extent, the high education profile of Asian migrants in OECD countries is related to the selective policies in place to admit migrants in many countries. Migrants from Asia are a large share of skilled labour migration. IT workers and intra-company transfers<sup>3</sup> are often Indian, and the expansion of business process outsourcing has been associated with an increase in the number of work visas for intra-company transfers and short-term service provision by Asians working for the growing number of firms in India and elsewhere in Asia.

Southern European countries have not received most of their migrants through skilled migration programmes but due to the inflow of low skilled and irregular migration, which helps to explain both the lag in recruitment of Asians in these countries and the less educated profiles of the Asians who do migrate to Southern European OECD countries.

<sup>3</sup> On intra-company transferees in Germany see the contribution of Tollenaere in this volume

Figure 5: Share of skilled migrants in selected OECD countries, by permit programme, 2010-12, by nationality

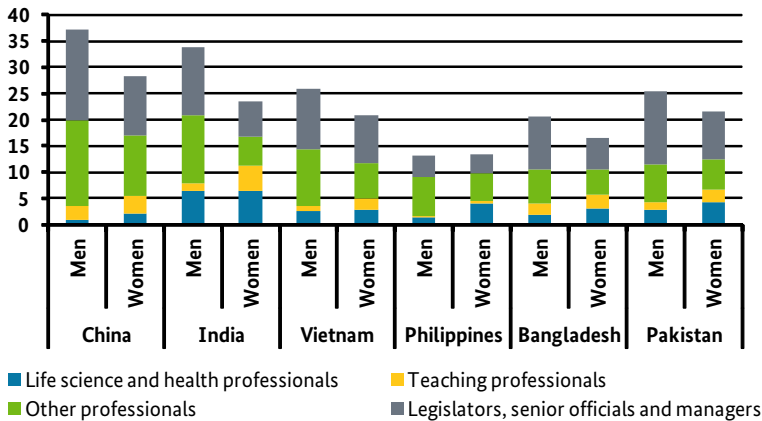


Note: Germany only 2011 and Denmark and Norway, pooled 2011-2012. DNK: Asia includes only Bangladesh and Pakistan. NLD: Asia is Japan only (HQ) and Indonesia only (OY, 2009-2010). Sweden is based on ISCO classification 1-2. Norway is geographical Asia, other countries exclude Southwest and Central Asia.

Source: based on OECD (2012a)

In part related to this strong selection effect, Asian migrants are often in professional occupations in OECD countries (fig. 6). The high rate of professional employment amounts to a large contribution to healthcare workforces in some countries

**Figure 6: Distribution of employment in OECD countries by occupation (%), population 15+, 2005/2006**



Source: Database on Immigrants in OECD Countries (DIOC 2005/06).

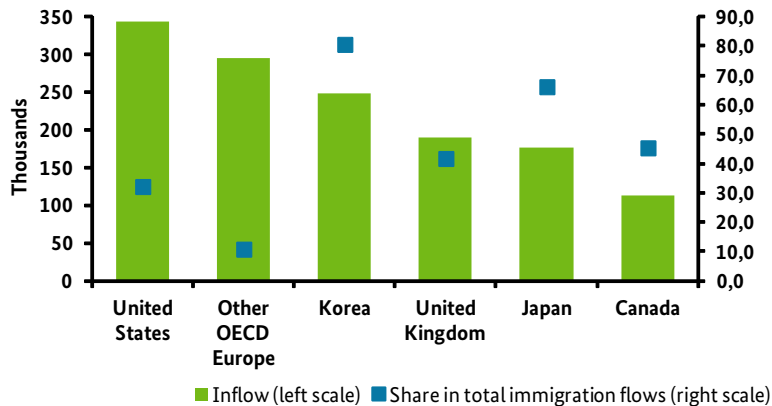
#### 4. Can Europe attract skilled Asian migrants?

Europe is not the primary destination for Asian migrants. Europe, excluding the United Kingdom, attracted only 22 % of all flows from Asian countries to OECD countries in 2011; Asians comprised only 11 % of inflows to European OECD countries (fig. 7). The competition for Asian migrants is strong from English-speaking countries, so they account for a larger share of migration to the United States, Canada and the United Kingdom. Asians are also migrating increasingly to Asian OECD destinations (Japan and Korea).<sup>4</sup>

4 On the example health care migration from the Philippines to Japan see the contribution of Makulec in this volume.



Figure 7: Migrant flows from Asia to the main destinations within the OECD area, 2011



Source: OECD International Migration Database. Ireland not included (no data)

Within Europe, Asian countries rarely figure among the main origin countries of migration (OECD 2013a). In France and Germany<sup>5</sup> China figures among the top 10 countries of origin, low on the list, while non-European OECD countries usually see China, India and the Philippines topping the list of origin countries. Indian migrants appear to some extent in Denmark, Finland, Italy and the Netherlands, and Vietnamese in the Czech and Slovak Republics. Some countries (Belgium and Luxembourg) do not number any Asians among the top ten origin countries of migrants.

A number of factors affect Europe’s attractiveness for Asian migrants. First, Europe is not the main desired destination of Asians (e.g. due to the languages). According to the Gallup World Poll, among the top 3 destinations of aspiring migrants in Asia, European countries don’t appear. The only exception is France (number three for Cambodians, with 5 % of aspiring migrants citing France as their desired destination). Among those wishing to emigrate from China, 32 % cite the USA as their favoured destination, 8 % Korea, 7 % Canada. Among Indians, the shares are 31 % to the USA, 7 % to the UK, and 4 % to the UAE. For the rest of Asia, the shares are 28 % to the USA, 8 % to the UK, and 16 % to Saudi Arabia (OECD 2012b: 31).

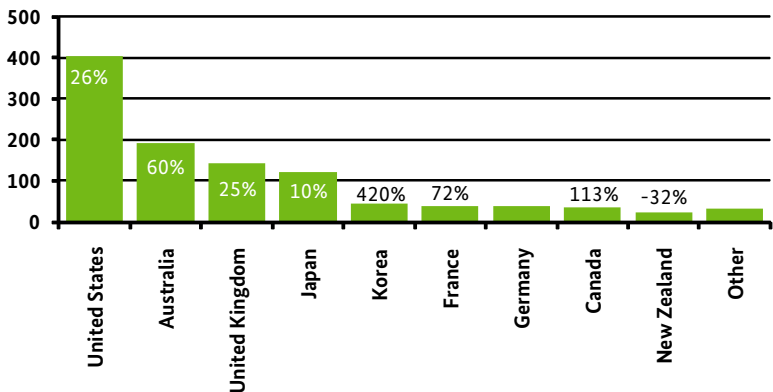
5 See contribution of Obergfell in this volume.

### 5. University study as a migration channel

For those hoping to go abroad to study, the perception is that it is more attractive to study and stay in other than European OECD countries, even if policies for international students are favourable in continental European OECD countries. Partly this is due to English language education. In addition, it is increasingly attractive to stay within Asia.

International students are a key element in Asian migration to OECD countries. From 2004-2009, the number of students from Asia in OECD countries increased 56 %, from 525,000 to 818,000 (fig. 8). For China the increase was from 215,000 to 368,000, for India from 114,000 to 180,000.<sup>6</sup>

**Figure 8: International student enrolment and change in enrolment of Asian students, 2004-09, percentage**



Note: For Germany, percentage change is not available as there is no comparable data for 2004. For Other, the countries in the category are different in 2004 and 2009.

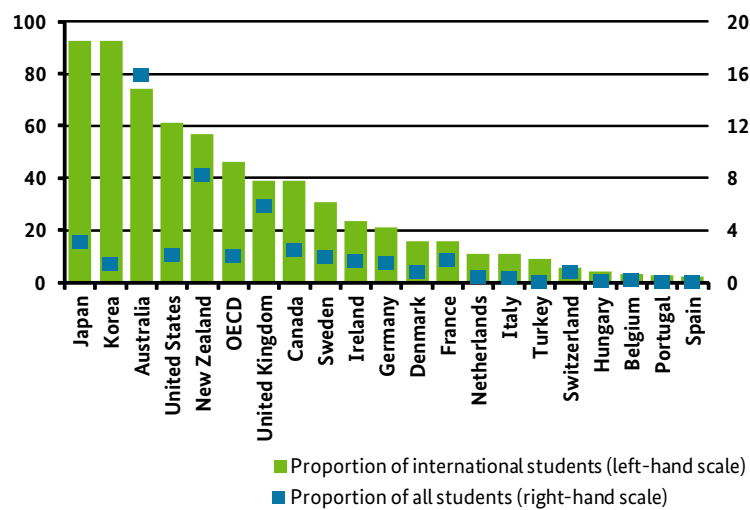
Source: UNESCO-OECD-Eurostat (UOE) Database.

Japan and Korea have set targets for international student enrolment (300,000 and 100,000 respectively), targeting Asia as a pool for students. Both have stalled in their progress in reaching this objective, although Korea has come closer in recent years.

<sup>6</sup> For Germany see contribution of Obergfell in this volume.

For most English-speaking OECD countries, international study is an export industry, an approach still far from the approach taken in continental Europe. Few European countries attract many Asian students (fig. 9). In many European OECD countries, Asian student enrolment is indeed negligible.

**Figure 9: International tertiary education students from Asia (including Japan and Korea) in OECD countries, 2009, as a percentage of international students and of all students**



Source: UNESCO-OECD-Eurostat (UOE) Database

One competitive edge might be lower tuition fees, and in fact Sweden has seen a drop in enrolment since introduction of university fees in 2011. Yet low tuition fees are not enough to attract students. Again, the language, as well as post-graduate opportunities, also appears to be important. In the United Kingdom, when work opportunities were reduced, and post-graduation opportunities declined, the number of students fell as well – although some of the decline may also be related to anti-fraud measures. Compared with non-European OECD countries, Germany and France are affordable, Norway is free, and the Netherlands (among others) has good post-graduate possibilities. Yet enrolment from Asia has not grown sharply in these countries.

Finally, China is not idle in the competition for students, and has set an objective of enrolling 500,000 international students by 2020. Enrolment is growing by 15 % annually.

International study is important because many Asians stay in OECD countries after their studies. The US, for example, has high rates of retention of Asian doctorates in STEM professions. Retention rates for foreign science and engineering doctorates still in the US 4 to 5 years after graduation were above 60 % for China and India, almost twice the stay rate of German PhDs in the USA (Connolly 2010). When surveys are done of the intention to remain after study, in the USA responses are above 60-70 % of international students, but are lower in Europe.

Students are an important channel for labour migration: former students comprise 40 % of new labour migrants in Japan, 35 % in France and of the new H-1B holders in the USA, and about one in four new labour migrants in the UK, Germany<sup>7</sup>, New Zealand and Australia.

The overall stay rates in European countries vary (e.g. 5 % in Norway, 20 % in Germany, 55 % in Denmark) but are generally lower than in the United States and Canada.

Chinese students have also started to go home to China. While it was not until the late 2000s that Chinese students started to come back in any number, now it appears that well over half of students are returning. China also has programmes to attract and retain its skilled emigrants, to compete with the countries in which they have studied.<sup>8</sup>

But programmes may not be necessary to attract back international students. Asia is offering more opportunities to educated workers. More of the global middle class wealth will be in the main Asian origin countries in the years to come: from 31 % of global GDP in 2003, Asia will account for 47 % in 2030, while OECD countries will see their share fall from 54 % to 41 %. Wage growth in Asian countries has been 8 % average per year in the 2000s, compared with less than 1 % for OECD.

<sup>7</sup> See contribution of Obergfell in this volume.

<sup>8</sup> See contribution of Lum in this volume.

Other factors are at work to make staying in Asia more attractive. Falling fertility rates have helped lead to more investment in human capital. Fertility rates are below replacement in many Asian origin countries, including Thailand and Vietnam, and the higher education achievement in these countries partly reflects the smaller families: 25 % of Thai 25-29 year olds have tertiary education, and 36 % of the same age group in the Philippines. Consequently, it is also becoming easier to stay in Asia as a skilled worker. A free mobility area for skilled labour is planned to be introduced in the ASEAN in 2015, and already there is what amounts to wide-open doors for the highly skilled in Singapore<sup>9</sup>, Malaysia, Chinese Taipei and even China. This is in addition to the shift to multinationals placing R&D in Asia and growth in intra-corporate transfers within the region.

Some caveats are necessary. There are many graduates in China and India. In theory, India produces almost five times as many science and engineering undergraduate degrees annually as the United States, and China produces twice as many engineers. Actual skills may be of uncertain quality, as the training infrastructure is taxed by rapid expansion. Many Indians, Pakistanis, Bangladeshis have used the job-search visa programmes in European OECD countries, but with not much success. This could reflect low-quality education and weak demand in countries where claims of skill shortages are made. The pool of so-called educated workers is large, but of uncertain quality, and new universities proliferate.

Further, origin country training adapts to clear demand in destination countries. As an example, in OECD countries as many Filipino nurses were working in 2000 as in the Philippines - and many of them were especially trained for emigration.<sup>10</sup>

---

9 See contribution of Cerna and Chou in this volume.

10 On the Philippines' emigrations schemes for healthcare workers see also the contribution of Makulec in this volume.

## 6. Some conclusions

It may not be enough to open to all migration, as was done in Sweden in 2008, or skilled migration, as has occurred in Germany to attract Asian skilled workers (OECD 2011b, 2013b).<sup>11</sup> Sweden didn't get a flood of skilled workers, and some German employers still appear reluctant to hire from abroad even when declaring a shortage in skilled workers. In conclusion, while many skilled Asians are migrating, and Asia represents a growing pool of potential skilled migrants, there is competition for these skills in an increasingly multi-polar world.<sup>12</sup> International study is a key channel for securing skills, and one which has yet not been sufficiently exploited in Europe.

---

11 On Germany see also the contribution of Mayer in this volume.

12 See also the contribution of Hoffmann in this volume.

## References

- ADB/IOECD - Asian Development Bank Institute/ Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013): Managing Migration to Support Inclusive and Sustainable Growth, Tokyo/ Paris: ADB/IOECD. Online: [www.adbi.org/files/2013.01.11.book.managing.migration.sustainable.growth.pdf](http://www.adbi.org/files/2013.01.11.book.managing.migration.sustainable.growth.pdf) (10.08.2013).
- Connolly, Marie D.** (2010): The Market for Skilled Migrants: The Role of Student Stay Rates. Paper prepared for the Asia-Pacific Economic Association Meetings, Hong Kong July 8-9 2010. Online: [http://apeaweb.org/confer/hk10/papers/connolly\\_md.pdf](http://apeaweb.org/confer/hk10/papers/connolly_md.pdf) (10.08.2013).
- IOECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011): Migrant Entrepreneurship in IOECD countries, in IOECD: International Migration Outlook 2011, Paris: IOECD Publishing, 139-203. Online: [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2011-8-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2011-8-en) (10.08.2013).
- IOECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2011b): Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, Paris: IOECD Publishing, Paris. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264167216-en> (10.08.2013).
- IOECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2012a): The changing role of Asia in international migration, in: IOECD: International Migration Outlook 2012, Paris: IOECD Publishing, 157-208. Online: [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2012-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2012-en) (10.08.2013).
- IOECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2012b): Connecting with Emigrants: A Global Profile of Diasporas, Paris: IOECD Publishing. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264177949-en> (10.08.2013).
- IOECD- Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013): International Migration Outlook 2013, Paris: IOECD Publishing. Online: [http://dx.doi.org/10.1787/migr\\_outlook-2013-en](http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2013-en) (10.08.2013).

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** 2013b): Recruiting Immigrant Workers: Germany 2013, Paris: OECD Publishing. Online: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264189034-en> (10.08.2013).



# Migration aus Ost- und Südostasien nach Deutschland – Entwicklungen und Tendenzen mit Blick auf eine zukünftige Fachkräftezuwanderung

Johannes Obergfell  
(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

## 1. Einleitung

Ost- und Südostasien<sup>1</sup> weist mit bevölkerungsreichen Staaten wie China, Japan, Thailand, Vietnam und den Philippinen eine Gesamtbevölkerungszahl von annähernd 2,2 Mrd. Menschen auf (vgl. Tab. 1). Auch wenn demografische Faktoren wie die Überalterung der Gesellschaft und der Fachkräftebedarf sich in der Gesamtregion in unterschiedlicher Intensität ebenfalls bemerkbar machen, kann aufgrund der enormen Bevölkerungsgroße dort dennoch davon ausgegangen werden, dass ein Arbeitskräftepotenzial für die westlichen Staaten existiert. Da sich die Region besonders im Bildungsbereich als zunehmend aktiv erweist,<sup>2</sup> kann entsprechend von gut und sehr gut qualifizierten Fachkräften ausgegangen werden.

1 Hierzu werden gezählt China, Japan, Südkorea, Nordkorea, Taiwan (Republik China), Mongolei, Indonesien, Philippinen, Vietnam, Thailand, Myanmar, Malaysia, Kambodscha, Laos, Singapur, Timor-Leste und Brunei Darussalam. Papua-Neuguinea wurde nicht aufgenommen, da das Land in der Regel der Region Australien/Ozeanien zugeordnet wird. Ebenso wenig sind die zu China gehörigen Sonderverwaltungsregionen Hongkong und Macau gesondert aufgeführt.

2 Siehe z. B. zu China auch den Beitrag von Lum in diesem Band.

**Abbildung 1: Karte Ost- und Südasiens**

Neben der intraregionalen Wanderung sind vor allem die USA das wesentliche Zielland bei grenzüberschreitenden Wanderungen aus der Region. Besonders China ist durch eine über Generationen anhaltende Abwanderung eng mit den USA verknüpft (vgl. Lan Cassel 2002; Brownstone 1988). Obwohl sich heute die Wanderungsziele ost- und südostasiatischer Migranten<sup>3</sup> über den ganzen Globus erstrecken, nimmt Mitteleuropa immer noch nur einen relativ geringen Anteil der von dort stammenden Migranten auf. Als Zielland spielt Deutschland für Migranten aus Ost- und Südostasien nur eine untergeordnete Rolle.<sup>4</sup>

Das Ziel dieses Beitrags ist es, Entwicklungen und Tendenzen der Migration aus Ost- und Südostasien (vgl. Abb. 1) nach Deutschland nachzuzeichnen. Es wird der Frage nachgegangen, in welchem Kontext sich diese Migration aus Ost- und Südostasien entwickelt und ob diese Region eine für die Fachkräftesicherung relevante Rolle spielen kann.

3 In diesem Beitrag wird aus Gründen der besseren Lesbarkeit in der Regel auch bei nicht geschlechtsneutralen Bezeichnungen die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist dabei mit eingeschlossen.

4 Vgl. den Beitrag von Chaloff in diesem Band.

Als Basis für die folgenden Analysen dienen neben einführenden Auswertungen der amtlichen Wanderungsstatistik die Daten des Ausländerzentralregisters (AZR). Dabei werden zunächst die jährlich erteilten Aufenthaltstitel und anschließend die Bestandszahlen seit 2007 von Personen aus Ost- und Südostasien, jeweils nach Herkunftsland und Aufenthaltswort, betrachtet, um sowohl die Unterschiede zwischen den Herkunftsländern als auch Veränderungen im zeitlichen Verlauf zu verdeutlichen.

**Tabelle 1: Bevölkerungszahl der Staaten Ost- und Südasiens (in Millionen)**

<b>Staaten Ostasiens</b>	<b>Bevölkerungszahl</b>
China	1.347,0
Japan	127,0
Südkorea	50,9
Nordkorea	24,0
Taiwan (Republik China oder Chinese Taipei)*	23,2
Mongolei	2,8
<b>Staaten Südasiens</b>	
Indonesien	250,0
Philippinen	95,0
Vietnam	90,0
Thailand	64,7
Myanmar	59,1
Malaysia	28,6
Kambodscha	13,4
Laos	6,7
Singapur	5,3
Timor-Leste	1,1
Brunei Darussalam	0,4
<b>Bevölkerung gesamt</b>	<b>≈ 2.189,0</b>

Quelle: Auswärtiges Amt (2013)

- \* Bis dato sind der Streit über die Unabhängigkeit der auf der Insel Taiwan liegenden Republik China bzw. die Besitzansprüche der Volksrepublik China nicht beigelegt. Die Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft hat die Republik China (Taiwan) als souveränen Staat nicht anerkannt. In diesem Beitrag werden die Bezeichnungen Taiwan und Republik China synonym verwendet.

## 2. Zuwanderung aus Ost- und Südostasien<sup>5</sup>

### 2.1 Historische Entwicklung

Zwischen Ost- und Südostasien und Deutschland bestehen kaum historische Migrationsbeziehungen, wie sie z. B. durch die Anwerbung ausländischer Arbeitnehmer vor allem aus Süd- und Südosteuropa zwischen 1955 und 1973 in die Bundesrepublik Deutschland (Oltmer et al. 2012) oder die Zuwanderung aus der GUS (Schmid 2012) entstanden sind. Eine Ausnahme bildet Vietnam, das seit 1980 auf der Basis eines Regierungsabkommens sogenannte Vertragsarbeitnehmer in die ehemalige DDR entsandte (Weiss/Dennis 2005). Zur Zeit der Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ Ende 1989 hielten sich so 60.000 vietnamesische Staatsangehörige auf dem Staatsgebiet der DDR auf und bildeten dort die größte Ausländergruppe. Nach der deutschen Wiedervereinigung sank diese Zahl angesichts erheblicher wirtschaftlicher Probleme in Ostdeutschland und einer angebotenen Rückkehrabfindung von 3.000 DM zunächst erheblich (Lederer 1997: 262f.; Wolf 2007: 8).

In der Bundesrepublik wurden nach dem Ende des Vietnamkriegs 1975 über 20.000 sogenannte „boat people“ im Rahmen der humanitären Aufnahme als Flüchtlinge aufgenommen (Beuchling 2003). Durch weitere Zuwanderung und Familiennachzug nahm die gesamte Gruppe der Vietnamesen soweit zu, dass sie laut Ausländerzentralregister zum 31. Dezember 2012 über 80.000 Personen umfasste. Hinzu kommen knapp 50.000 seit dem Jahr 1981 eingebürgerte Personen vietnamesischer Herkunft (Wolf 2007: 3; Statistisches Bundesamt 2013c: 19-41).

In weitaus geringerem Maße migrierten – ausgelöst durch das „Programm zur vorübergehenden Beschäftigung von koreanischen Bergarbeitern im westdeutschen Steinkohlenbergbau“ – zwischen 1963 und 1980 knapp 8.000 südkoreanische Bergleute nach Deutschland (Woon-sup/Hae-dong 1995: 1). Im Jahr 1971 folgte ein Abkommen zur Vermittlung südkoreanischer Krankenschwestern und Schwesternhelferinnen, in dessen Folge etwa 10.000 Frauen nach Deutschland kamen (Deutsche Botschaft Seoul 2013; Coi/Lee 2005). Auch von den Philippinen wurden ab 1965 Kranken-

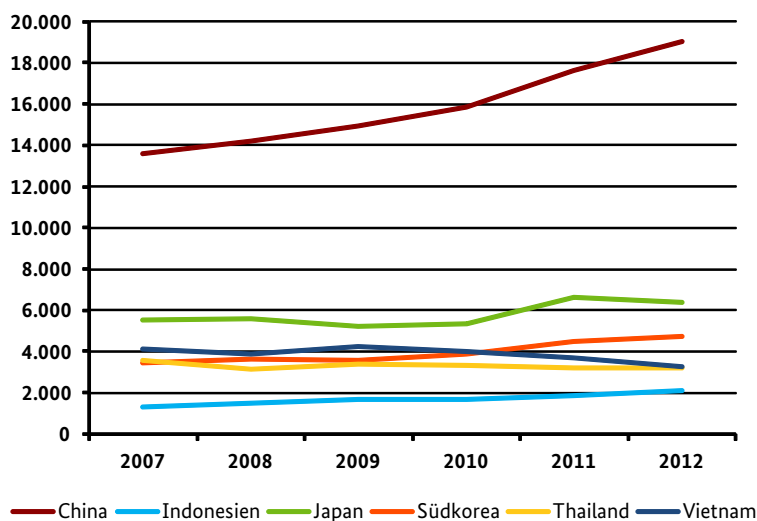
5 Wenn im späteren Verlauf des Kapitels die erteilten Aufenthaltstitel als Informationsquellen herangezogen werden, ist zu beachten, dass es sich sowohl um neu erteilte Titel als auch Folgeerteilungen handelt. Eine Separierung ist nicht möglich.

schwwestern und Pflegepersonal angeworben, wenngleich in geringerem Ausmaß als aus Südkorea (Etling 2008: 13).

## 2.2 Aktuelle Tendenzen

Die aktuellen Wanderungszahlen für Deutschland verdeutlichen, dass von den Ländern Ost- und Südasiens China das Land mit der höchsten Wanderungsdynamik ist. Im Jahr 2012 standen 19.047 Zuzüge 11.959 Fortzügen gegenüber, was einem Wanderungssaldo von 7.088 Personen entspricht (Statistisches Bundesamt 2013a). Die Zahl der Zuzüge stieg in den betrachteten Jahren zwischen 2007 und 2012 dabei linear um etwa 40 % an. Die Salden der Herkunftsländer Vietnam, Thailand, Südkorea und Japan bewegten sich dagegen in der Größenordnung von etwa 1.000 Personen (vgl. Tab. 2). Für die gesamte Region Ost- und Südasiens wurden in den Jahren 2007 bis 2012 insgesamt 221.690 Zuzüge und 184.265 Fortzüge nach bzw. aus Deutschland registriert (Saldo: +37.425 Personen). China lag dabei mit einem Saldo von 18.561 Personen an der Spitze.

**Abbildung 2: Zuzüge von Nichtdeutschen aus ausgewählten Staaten Ost- und Südasiens nach Deutschland, 2007 bis 2012**



**Tabelle 2: Zu- und Fortzüge von Nichtdeutschen aus ausgewählten Staaten Ost- und Südostasiens aus und nach Deutschland, 2007 bis 2012**

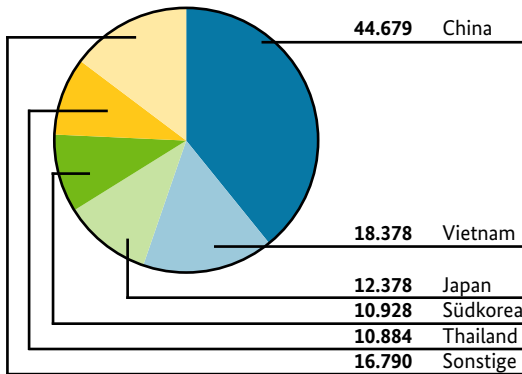
Herkunftsland	2007			2008			2009		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
China	13.573	10.775	<b>2.798</b>	14.185	13.491	<b>694</b>	14.966	14.261	<b>705</b>
Indonesien	1.318	1.137	<b>181</b>	1.482	1.326	<b>156</b>	1.649	1.554	<b>95</b>
Japan	5.554	5.043	<b>511</b>	5.592	5.769	<b>177</b>	5.217	6.265	<b>1 048</b>
Nordkorea	296	359	<b>63</b>	286	425	<b>139</b>	279	411	<b>132</b>
Philippinen	1.346	866	<b>480</b>	1.429	1.078	<b>351</b>	1.520	1.141	<b>379</b>
Singapur	568	463	<b>105</b>	601	597	<b>4</b>	542	556	<b>14</b>
Südkorea	3.446	2.649	<b>797</b>	3.604	3.417	<b>187</b>	3.574	3.849	<b>275</b>
Thailand	3.589	2.178	<b>1.411</b>	3.123	2.783	<b>340</b>	3.375	2.939	<b>436</b>
Vietnam	4.110	3.832	<b>278</b>	3.857	4.234	<b>377</b>	4.214	3.603	<b>611</b>
Herkunftsland	2010			2011			2012		
	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo	Zuzüge	Fortzüge	Saldo
China	15.849	13.656	<b>2.193</b>	17.650	12.567	<b>5.083</b>	19.047	11.959	<b>7.088</b>
Indonesien	1.653	1.444	<b>209</b>	1.858	1.249	<b>609</b>	2.124	1.148	<b>976</b>
Japan	5.354	5.359	<b>-5</b>	6.628	4.896	<b>1.732</b>	6.374	5.291	<b>1.083</b>
Nordkorea	243	330	<b>-87</b>	209	265	<b>-56</b>	214	221	<b>-7</b>
Philippinen	1.716	1.090	<b>626</b>	1.675	1.070	<b>605</b>	1.675	977	<b>698</b>
Singapur	773	586	<b>187</b>	791	688	<b>103</b>	784	659	<b>125</b>
Südkorea	3.905	3.589	<b>316</b>	4.477	3.465	<b>1.012</b>	4.703	3.574	<b>1.129</b>
Thailand	3.322	2.696	<b>626</b>	3.177	2.181	<b>996</b>	3.232	2.103	<b>1.129</b>
Vietnam	4.007	3.145	<b>862</b>	3.667	2.822	<b>845</b>	3.288	2.234	<b>1.054</b>

Quelle: Statistisches Bundesamt, verschiedene Jahrgänge

Im Folgenden wird die Entwicklung der jährlich vergebenen Aufenthaltstitel zwischen 2007 und 2012 betrachtet.<sup>6</sup> Auf die im Jahr 2012 insgesamt erteilten 928.653 Aufenthaltstitel entfielen 114.037 Titel (12,3 %) auf Personen aus Ost- und Südostasien. Seit 2007 (124.270) ging die absolute Zahl um 8,2 % zurück. Allerdings ist der Rückgang aller insgesamt erteilten Titel mit 14,4 % wesentlich stärker ausgefallen. China war mit 44.679 erteilten Titeln im Jahr 2012 das wichtigste Herkunftsland. Vietnam, Japan, Südkorea und Thailand folgten mit großem Abstand (vgl. Abb. 2).

6 Dabei handelt es sich um alle erteilten Titel, also sowohl Neu- als auch Folgeerteilungen. Zudem handelt es sich um eine personenbezogene und nicht um eine fallbezogene Statistik.

**Abbildung 3: Insgesamt erteilte Aufenthaltstitel an Staatsangehörige aus Ost- und Südostasien, 2012**



Quelle: AZR (Stichtag 31.12.2012)

Bei einer detaillierten Betrachtung sind vor allem vier Aufenthaltsw Zwecke zu unterscheiden (vgl. Abb. 2):

- Zuwanderung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22-26 AufenthG<sup>7</sup>);
- Zuwanderung aus familiären Gründen (§§ 27-36 AufenthG);
- Zuwanderung zu Erwerbszwecken (§§ 18-21 AufenthG);
- Zuwanderung zu Ausbildungszwecken (§§ 16-17 AufenthG).<sup>8</sup>

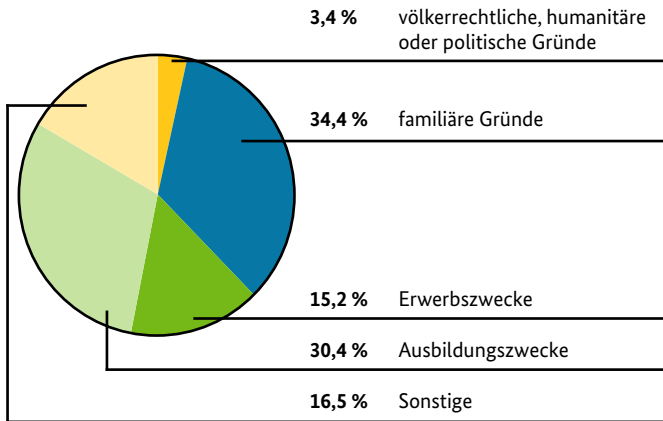
18.849 Aufenthaltstitel (16,5 %) konnten im Jahr 2012 keiner dieser Gruppen zugeordnet werden. Diese Zahl resultiert hauptsächlich aus Eintragungen im AZR wie „Antrag auf einen Aufenthaltstitel gestellt“, § 9 (allgemein)<sup>9</sup> sowie § 7 Abs. 1 (sonstige begründete Fälle) des Aufenthaltsgesetzes.

<sup>7</sup> Aufenthaltsgesetz

<sup>8</sup> Studienzwecke nehmen hierbei die zentrale Rolle ein.

<sup>9</sup> Erfüllt ein Ausländer verschiedene Voraussetzungen, wie u. a. den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis seit mindestens fünf Jahren, so kann ihm eine allgemeine Niederlassungserlaubnis ohne Zweckbindung erteilt werden ([s.http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/\\_9.html](http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/_9.html) (28.10.2013)).

**Abbildung 4: Verteilung von insgesamt an ost- und südasiatische Staatsbürger erteilte Aufenthaltstitel, 2012, nach Gründen**



Quelle: AZR (Stichtag 31.12.2012)

### 2.3.1 Völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe

Die Entwicklung der Zahl der erteilten Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22–26 AufenthG) an Personen aus Ost- und Südostasien war in den letzten Jahren rückläufig. Die Zahl fiel von 6.317 im Jahr 2007 auf 3.899 für das Jahr 2012 (vgl. Tab. 3). Der Zuzug aus diesen Gründen spielte insgesamt nur eine untergeordnete Rolle, insgesamt wurden im Jahr 2012 141.893 Titel nach den §§ 22–26 AufenthG erteilt. Das Hauptherkunftsland im Jahr 2012 ist Vietnam (2.321 erteilte Aufenthaltstitel), wenngleich sich die Zahlen für das Land in den vergangenen sechs Jahren fast halbiert haben.<sup>10</sup> Es folgte China mit 904 erteilten Aufenthaltstiteln im Jahr 2012.

<sup>10</sup> Die vergleichsweise hohe Anzahl an Aufenthaltstiteln aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen bei Vietnamesen lassen sich darauf zurückführen, dass es sich bei diesen Zahlen nicht nur um Neuerteilungen, sondern auch um Folgeerteilungen handelt. Die hohen Zahlen setzen sich zu einem Teil aus ehemaligen Bootsflüchtlingen, die die Bundesrepublik Deutschland aufgenommen hatte, zusammen. Desweiteren konnte ein Teil der in der ehemaligen DDR tätigen Vertragsarbeiter über eine Asylantragstellung in der Bundesrepublik bleiben. Durch die entstandene Community kam es in der Folgezeit zu weiteren gezielten Asylzuzügen vietnamesischer Staatsbürger nach Deutschland.



**Tabelle 3: Erteilte Aufenthaltstitel aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (§§ 22-26 AufenthG), 2007 bis 2012**

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>Brunei Darussalam</b>	-	-	-	-	-	-
<b>China</b>	955	1.081	1.082	896	786	904
<b>Indonesien</b>	55	59	53	55	37	39
<b>Japan</b>	31	31	23	23	17	29
<b>Kambodscha</b>	59	32	54	32	45	31
<b>Laos</b>	61	45	32	26	20	27
<b>Malaysia</b>	5	7	6	7	10	4
<b>Mongolei</b>	56	61	68	77	60	78
<b>Myanmar</b>	188	358	365	237	252	223
<b>Nordkorea</b>	45	65	70	53	32	48
<b>Philippinen</b>	106	112	142	146	83	108
<b>Singapur</b>	1	2	3	1	-	2
<b>Südkorea</b>	24	54	39	36	25	38
<b>Taiwan</b>	5	10	9	3	4	3
<b>Thailand</b>	57	58	59	50	51	44
<b>Vietnam</b>	4.669	4.874	2.574	1.983	2.317	2.321
<i>Gesamt Ost-/Südostasien</i>	6.317	6.849	4.579	3.625	3.739	3.899
<b>Gesamt Welt</b>	169.848	168.816	162.864	144.630	123.304	141.893

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.)

Asylmigration nach Deutschland spielt für die Region Ost- und Südostasien im zeitlichen Verlauf eine immer geringere Rolle. Die Zahl der im betrachteten Zeitraum gestellten Asylerstanträge aus der Region war im Jahr 2012 relativ gering. Zudem endeten diese Asylverfahren nur in wenigen Fällen mit der Erteilung eines Aufenthaltstitels, da sich die Schutzquote im Fall Vietnams als Hauptherkunftsland der Region nur bei etwa einem Prozent in den letzten Jahren bewegte. China wies dagegen höhere Schutzquoten auf (zwischen 10 und 27 %).

**Tabelle 4: Asylanträge und Entscheidungen über Asylanträge aus China und Vietnam, 2007 bis 2012**

<b>China</b>									
<b>Jahr</b>	<b>ASYLANTRÄGE</b>			<b>ENTSCHEIDUNGEN über Asylanträge</b>					
	insgesamt	davon Erstanträge	davon Folgeanträge	insgesamt	Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a und Famil. asyl)	Gewährung von Flüchtl.-schutz gem. § 60 I AufenthG	Abschiebungsverbot gem. §60 II,III,V,VII AufenthG festgestellt	Ablehnungen (unbegr. abgel./ offens. unbegr. abgel.)	sonstige Verfahrenserledigungen
<b>2007</b>	307	253	54	393	10	23	6	265	89
<b>2008</b>	356	299	57	181	7	26	14	94	40
<b>2009</b>	424	371	53	300	4	33	16	202	45
<b>2010</b>	426	367	59	546	8	59	10	395	74
<b>2011</b>	460	339	121	515	11	58	9	334	103
<b>2012</b>	373	279	94	250	26	30	12	116	66
<b>Vietnam</b>									
<b>Jahr</b>	<b>ASYLANTRÄGE</b>			<b>ENTSCHEIDUNGEN über Asylanträge</b>					
	insgesamt	davon Erstanträge	davon Folgeanträge	insgesamt	Anerkennungen als Asylberechtigte (Art. 16a und Famil. asyl)	Gewährung von Flüchtl.-schutz gem. § 60 I AufenthG	Abschiebungsverbot gem. §60 II,III,V,VII AufenthG festgestellt	Ablehnungen (unbegr. abgel./ offens. unbegr. abgel.)	sonstige Verfahrenserledigungen
<b>2007</b>	1.140	987	153	1.062	-	4	4	850	204
<b>2008</b>	1.281	1.042	239	1.104	1	3	-	841	259
<b>2009</b>	1.349	1.115	234	1.429	1	4	6	1.110	308
<b>2010</b>	1.171	1.009	162	1.246	1	2	10	956	277
<b>2011</b>	884	758	126	860	-	5	11	634	210
<b>2012</b>	756	660	96	628	-	5	3	480	140

Quelle: BAMF, Asylgeschäftsstatistik

Wie am aktuellen Beispiel Syriens erkennbar, können Krisensituationen hohe Eigendynamiken entwickeln, die zu einem beträchtlichen Wanderungsaufkommen schutzbedürftiger Personen führen können. Aufgrund der relativ hohen Stabilität der Region Ost- und Südostasien sowie der für Schutzsuchende geografisch nicht unbeträchtlichen Distanz zu Deutschland, ist jedoch nicht davon auszugehen, dass sich zukünftig deutliche Änderungen der Zuzugszahlen ergeben werden. Dass es überhaupt zu einem

nennenswerten Asylaufkommen z. B. aus Vietnam kommt, ist in erheblichem Umfang auf Anziehungseffekte der hiesigen Communities zurückzuführen (Scholz 2013).

### 2.3.2 Familiäre Gründe

Aus familiären Gründen Zugewanderte waren im Jahr 2012 mit einem Umfang von 34,4 % (39.235 Personen) die wichtigste Teilgruppe aus Ost- und Südostasien. In Relation zu allen Zugewanderten aus familiären Gründen spielte die Region mit 9,9 % allerdings nur eine nachgeordnete Rolle. Der insgesamt in Deutschland bei erteilten Aufenthaltstiteln aus familiären Gründen negative Trend (2007 - 2012: -24,8 %) zeigte sich auch für die Länder Ost- und Südasiens, die im selben Zeitraum einen Rückgang um 21,2 % zu verzeichnen hatten. Auch hier war Vietnam im Jahr 2012 mit 10.093 erteilten Titeln das wichtigste Herkunftsland, gefolgt von Thailand und China. Der starke Rückgang bezüglich Vietnam (-33,8 %) und Thailand (-34,8 %) war wesentlich verantwortlich für den insgesamt negativen Trend. Während Japan, Südkorea und Indonesien weitgehend gleichbleibende Werte aufwiesen, zeigte China für den Zeitraum 2007 bis 2012 eine insgesamt steigende Tendenz, wenngleich ab 2011 ein Rückgang zu verzeichnen war (vgl. Tab. 5.).

**Tabelle 5: Erteilte Aufenthaltstitel aus familiären Gründen (§§ 27-36 AufenthG), 2007 bis 2012**

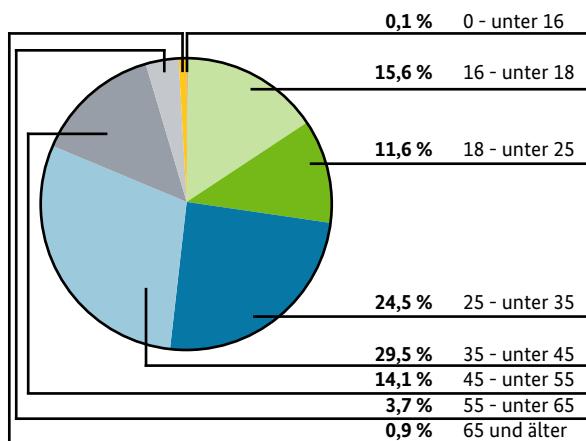
Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei Darussalam	-	-	-	1	1	2
China	7.120	7.769	8.385	8.699	7.822	7.676
Indonesien	1.461	1.656	1.492	1.610	1.443	1.332
Japan	4.802	4.835	5.113	4.779	4.667	4.493
Kambodscha	162	164	183	160	162	143
Laos	124	126	138	128	86	102
Malaysia	437	504	476	441	374	378
Mongolei	671	667	636	589	520	512
Myanmar	66	131	147	130	146	130
Nordkorea	136	126	110	91	75	56
Philippinen	3.531	3.718	3.081	3.054	2.691	2.742
Singapur	206	200	170	203	178	183
Südkorea	3.001	3.353	3.265	3.340	2.948	2.875
Taiwan	489	478	434	546	538	480
Thailand	12.332	12.446	11.048	11.372	8.316	8.038
Vietnam	15.244	15.186	12.040	11.567	10.834	10.093
Gesamt	49.782	51.359	46.718	46.710	40.801	39.235
Gesamt Welt	529.252	524.170	483.492	465.853	427.321	398.190

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.)

Auch bei einer insgesamt sinkenden Zuwanderung aus familiären Gründen könnte hier ein Arbeitskräftepotenzial erschlossen werden, wenn z. B. nachziehende Familienmitglieder im Besitz einer qualifizierten schulischen oder beruflichen Ausbildung sind und dem deutschen Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen.

Mit Blick auf jene, die ihren Aufenthalt 2012 durch den Erwerb einer Niederlassungserlaubnis aus familiären Gründen verfestigt haben (8.741 Personen), wurde deutlich, dass sich fast alle Personen (99 %) im erwerbsfähigen Alter zwischen 16 und 65 Jahren befanden (vgl. Abb. 4.). 54 % (4.719 Personen) waren im Alter zwischen 25 und 45 Jahren. Mit 78,9 % (6.898 Personen) waren Frauen beim Erhalt eines unbefristeten Aufenthaltstitels aus familiären Gründen deutlich überrepräsentiert; im Falle Vietnams und der Philippinen kann dabei auf einen hohen Anteil an initial als Heiratsmigrantinnen eingewanderte verwiesen werden.

**Abbildung 5: Altersverteilung der im Jahr 2012 erteilten Niederlassungserlaubnisse aufgrund von Aufenthaltstiteln aus familiären Gründen (Herkunftsländer Ost- und Südostasien)**



Quelle: AZR (Stichtag 31.12.2012)

Sollte es zu einer steigenden Fachkräftezuwanderung kommen, könnte dies mittelfristig auch eine Erhöhung der Zuwanderung aus familiären Gründen bedeuten. Dieses Szenario ist jedoch an die Annahme geknüpft, dass a) der Zuzug von Arbeitskräften konstant hoch bleibt bzw. weiter zu-

nimmt und b) diese Arbeitskräfte auch längerfristig in Deutschland wohnhaft bleiben, sodass der Nachzug von Familienmitgliedern überhaupt eine Option ist. Dieser langfristige Verbleib scheint nicht in allen Fällen gegeben zu sein (Dräger/Brücker 2013: 7).

### 2.3.3 Erwerbsbezogene Gründe

Hinsichtlich der Deckung von möglichen Fachkräfteengpässen steht die Zuwanderung zu Erwerbszwecken im Fokus, selbst wenn sie von ihrem Umfang her eine weitaus geringere Rolle spielt als jene zu familiären Zwecken.<sup>11</sup> Diskussionen zu Fachkräfteengpässen prägen seit Jahren die migrationspolitische Debatte. Legislative Entwicklungen, wie etwa die Umsetzung der „Blue Card“-Richtlinie<sup>12</sup> (Mayer 2013), sollen neue Impulse setzen und die Einrichtung von kommunalen Willkommens-Zentren<sup>13</sup> die Attraktivität des Standorts Deutschland erhöhen. Auch wenn eine Evaluation der Wirkung der neuen legislativen Maßnahmen zur Steigerung der Fachkräftezuwanderung aussteht,<sup>14</sup> lässt sich doch in diesem Bereich eine deutliche Zunahme an erteilten Aufenthaltstiteln (auch im Vergleich zu anderen Titelgruppen) beobachten, die zumindest für das intendierte Ziel einer gesteigerten Fachkräftezuwanderung sprechen.

Insgesamt stieg die Zahl der erteilten Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken zwischen 2007 und 2012 um 16,8 % an, während die Steigerung bei den Herkunftsländern Ost- und Südasiens bei lediglich 8,3 % lag. Im Gegensatz zu den vorher betrachteten Titelgruppen war der Anteil an Ost- und Südasiaten bei den nach §§ 18-21 AufenthG ausgestellten Titeln im Jahr 2012 überproportional. So erhielten Personen aus diesen Staaten mit 17.346 fast ein Viertel (24,5 %) der insgesamt 70.796 erteilten Titel im

11 Für eine detailliertere Betrachtung der Fachkräftezuwanderung aus Ost-/Südostasien in Bezug auf die Zuzüge zu Erwerbszwecken siehe den nachfolgenden Beitrag von Mayer in diesem Band.

12 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (Abl. EU L 155/17 v. 18.06.2009), umgesetzt in nationales Recht insbesondere durch § 19a AufenthG.

13 Vgl. den Beitrag von Steller in diesem Band.

14 Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Technologie (BMWi) erarbeitet das Consulting-Unternehmen Rambøll eine Wirkungsanalyse des rechtlichen Rahmens für ausländische Fachkräfte. Das Projektende ist für Herbst 2013 vorgesehen. In einem weiteren, vom BMWi ausgeschriebenen Projekt soll bis März 2014 der Mehrwert internationaler Fachkräfte aus der EU und aus Drittstaaten für kleine und mittlere Unternehmen beleuchtet werden.

Jahr 2012. Dabei stellte China mit 12,1 % (8.561 erteilte Titel) der insgesamt nach den §§ 18-21 AufenthG erteilten Titel das Hauptherkunftsland dar, deutlich vor Japan (4.198/5,9 %) und Südkorea (1.587/2,2 %). Bei den Hochqualifizierten (nach § 19 und § 19a AufenthG<sup>15</sup>) spielte China (337, davon 87 mit Niederlassungserlaubnis) nach Indien (725, davon 143 mit Niederlassungserlaubnis) und vor den USA (285, davon 166 mit Niederlassungserlaubnis) ebenfalls eine bedeutende Rolle.

**Tabelle 6: Erteilte Aufenthaltstitel zum Zweck der Erwerbstätigkeit (§§ 18-21 AufenthG), 2007 bis 2012**

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Brunei Darussalam	-	7	5	58	43	5
China	8.115	8.974	7.945	8.673	8.491	8.561
Indonesien	470	688	660	726	755	739
Japan	4.255	4.201	3.880	4.179	4.411	4.198
Kambodscha	4	-	1	-	-	3
Laos	4	3	-	4	4	4
Malaysia	179	260	213	225	256	222
Mongolei	144	131	155	156	184	189
Myanmar	9	9	9	3	5	8
Nordkorea	45	48	50	42	33	35
Philippinen	584	784	491	507	455	531
Singapur	96	119	81	105	117	118
Südkorea	1.303	1.567	1.460	1.572	1.629	1.587
Taiwan	265	323	289	315	289	314
Thailand	366	400	378	404	374	419
Vietnam	184	227	248	282	359	413
Gesamt	16.023	17.741	15.865	17.251	17.405	17.346
Gesamt Welt	60.635	66.854	61.463	67.259	69.225	70.796

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.)

Künftig dürfte die Herkunftsregion Ost- und Südostasien – neben Indien – im Bereich der erwerbsorientierten Zuwanderung von wachsender Bedeutung sein, da dort ein großer Bestand an jungen und zunehmend qualifizierten Arbeitskräften vorhanden ist (s. OECD 2012: 158ff. sowie den

15 § 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte), § 19a (Blaue Karte EU, eingeführt zum 1. August 2012). Zur Zuwanderung von Hochqualifizierten ausführlich Heß (2009).

Beitrag von Chaloff in diesem Band). Dies ist mit ein Grund dafür, dass die Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV) der Bundesagentur für Arbeit und die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) in dieser Region Projekte zur Gewinnung von Fachkräften vorantreiben. Die Projekte „Ausbildung von Arbeitskräften aus Vietnam zu Pflegekräften“ und „Triple Win Pflegekräfte – Nachhaltig ausgerichtete Gewinnung von Pflegekräften aus vier Ländern“ (darunter die Philippinen) sind nur zwei Beispiele für eine internationale Kooperation mit dem Ziel, neue Fachkräftepotenziale zu erschließen.<sup>16</sup> Auch die Mobilitätsverläufe auf den unternehmensinternen Arbeitsmärkten wie etwa Auslandsversetzungen von Arbeitnehmern sind eine wichtige Quelle von Fachkräften, besonders wenn gut und sehr gut qualifizierte Familienangehörige dieser „konzern-internen“ Migranten nach Deutschland kommen.<sup>17</sup>

### 2.3.4 Ausbildungsbezogene Gründe (mit Schwerpunkt auf Studierende)

Die relativ größte Bedeutung unter den Zuwanderungsformen aus Ost- und Südostasien spielt die Migration zu Ausbildungszwecken nach den §§ 16 und 17 des Aufenthaltsgesetzes. Hier betrug der Anteil der Staatsbürger aus Ost- und Südostasien im Jahr 2012 immerhin 34,6 % (34.708) an allen erteilten ausbildungsbezogenen Titeln (100.259). Dabei gingen diese Titel überwiegend an internationale Studierende (§ 16 Abs. 1 AufenthG).<sup>18</sup> Trotz des auf die Nachwirkungen der Wirtschafts- und Finanzkrise zurückzuführenden Rückgangs der erteilten Titel nach 2010 – in dem Jahr wurden noch 40.260 Aufenthaltstitel erteilt – ist dieser Bereich von steigender Relevanz und birgt große Potenziale für Deutschland. Grundsätzlich kann in der betrachteten Region von einem hohen Maß an international mobilem Humankapital ausgegangen werden (vgl. Chaloff in diesem Band), wobei neben China in zunehmendem Maße auch Thailand und Vietnam eine Rolle spielen (Nguyen Anh et al. 2003: 16).

Wie im Bereich der Erwerbstätigkeit ist China auch bei den Ausbildungszwecken mit über der Hälfte (58,1 %) der Aufenthaltstitel (20.161) das Hauptherkunftsland. Es folgen Südkorea (4.240/12,2 %), Indonesien (2.590/7,6 %) und Japan (2.116/6,1 %). Von den 218.960 in den Jahren 2007

16 Vgl. <http://www.giz.de/themen/de/37868.htm> sowie <http://www.giz.de/themen/de/37879.htm> (beide 26.08.2013) und auch den Beitrag von Wittenborg und Wollnik in diesem Band.

17 Vgl. hierzu den Beitrag von Tollenaere in diesem Band.

18 Zu internationalen Studierenden in Deutschland ausführlich Mayer et al. (2012).

bis 2012 an Staatsangehörige aus Ost- und Südostasien erteilten Titeln zu Bildungszwecken entfielen allein 128.745 (58,8 %) auf chinesische Bürger.

**Tabelle 7: Erteilte Aufenthaltstitel zu Bildungszwecken (§§ 16-17 AufenthG), 2007 bis 2012**

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung 2007-2012
Brunei Darussalam	-	4	7	14	6	20	-
China	19.921	21.704	23.669	23.979	19.311	20.161	1,2 %
Indonesien	1.794	2.021	2.119	2.322	2.189	2.590	44, %
Japan	2.237	2.245	2.268	2.248	2.022	2.116	-5,4 %
Kambodscha	23	19	32	34	29	20	-13 %
Laos	8	9	19	6	20	10	25 %
Malaysia	654	752	848	756	632	609	-6,9 %
Mongolei	721	648	590	554	400	426	-40,9 %
Myanmar	40	49	42	46	53	48	20 %
Nordkorea	132	126	129	117	79	67	-49,2 %
Philippinen	281	280	309	327	246	317	12,8 %
Singapur	187	193	216	288	194	137	-26,7 %
Südkorea	4.516	4.879	4.951	5.027	4.227	4.240	-6,1 %
Taiwan	957	1.086	1.113	1.293	1.043	1.160	21,2 %
Thailand	1.020	1.031	970	1.009	830	860	-15,7 %
Timur Leste	-	-	-	-	-	1	-
Vietnam	1.873	2.019	2.153	2.240	1.847	1.926	2,8 %
Gesamt	34.364	37.065	39.435	40.260	33.128	34.708	1,1 %
Gesamt Welt	94.439	99.422	106.689	110.939	95.648	100.259	6,2 %

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.)

Dass der internationale Wettbewerb um die Fachkräfte von morgen kein „Selbstläufer“ ist, der konsequent zu weiterer Zuwanderung führt, belegen die Zahlen jedoch ebenfalls. Bis zum Jahr 2010 konnte für die betrachtete Region noch ein Anstieg auf über 40.000 Titel verzeichnet werden. Im Jahr 2011 fiel die Zahl auf rund 33.000 Titel, um schließlich wieder leicht anzusteigen. Ein Grund für den Einbruch dürften die Auswirkungen der weltweiten Finanzkrise sein – doch darf nicht verkannt werden, dass auch andere Regionen intensiv um Studierende aus den Staaten Ost- und Südostasiens werben.



Nach wie vor orientieren sich v. a. die internationalen Studierenden aus Ost- und Südostasien in Richtung der anglophonen Länder, allen voran die USA (s. Beitrag von Chaloff in diesem Band). So nimmt Deutschland für die wichtigste Gruppe der internationalen Studierenden, die Chinesen, in der Beliebtheit (im Sinne der zahlenmäßigen Frequentierung) lediglich den siebten Rang ein. Besonders Australien erfährt seit einigen Jahren einen merklichen Anstieg chinesischer Studierendenzahlen (DAAD/HIS 2012a: 52). Man erkennt diese Ziele der Studierenden auch an den Partnerschaften, die z. B. chinesische Universitäten eingehen: Die weltweit mit etwa 230 Hochschulen vernetzte chinesische Tsinghua Universität unterhält alleine mit 41 US-Universitäten Partnerabkommen, gefolgt von 27 japanischen Universitäten. In Deutschland verzeichnet die Universität sechs Partneruniversitäten. Mit der Partnerschaft zu 25 französischen Universitäten liegt Frankreich deutlich vor Deutschland (Tsinghua Universität 2012). Insgesamt verzeichnet die deutsche Hochschulrektorenkonferenz (2013) 936 Kooperationen mit chinesischen Partnerinstitutionen (2.734 mit Frankreich, 1.938 mit den USA, 1.717 mit dem Vereinigten Königreich Großbritannien).

### **Studierende und Absolventen in Deutschland**

Zum Wintersemester 2012/2013 waren laut Statistischem Bundesamt (2013d: 55; 363ff.) 27.364 Studierende aus China an deutschen Hochschulen registriert. Universitäten sind dabei am stärksten frequentiert (21.011 Studierende), gefolgt von Fachhochschulen (5.510 Studierende) und Kunsthochschulen (810 Studierende). In Berufsfeldern der sogenannten MINT-Fächer (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften, Technik) werden in Deutschland bereits jetzt Fachkräfteengpässe gesehen oder zumindest prognostiziert (Bundesagentur für Arbeit 2013). Studierende aus Ost- und Südostasien sind in den dazugehörigen Studiengängen sehr zahlreich. Im Jahr 2010 belegten 40 % der chinesischen Studienanfänger ein Fach der Ingenieurwissenschaften, 22 % eines der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und 19 % ein Fach innerhalb der Mathematik und Naturwissenschaften. Die beliebtesten Fächer waren Maschinenbau und Verfahrenstechnik (3.752 Studierende), Wirtschaftswissenschaften (3.560 Studierende), Elektrotechnik (2.443 Studierende) und Informatik (1.681 Studierende) (DAAD/HIS 2012a: 65).

Ausgehend von dieser fachlichen Ausrichtung steht Deutschland hier ein nicht unwesentliches Fachkräftepotenzial zur Verfügung. Die OECD hat in diesem Kontext Bleiberaten ausländischer Studierender in OECD-Staaten

ermittelt und kam für das Jahr 2008 für Deutschland auf einen Wert von 26,3 %. Mit 33 % lag Kanada an der Spitze (OECD 2011: 67).<sup>19</sup> In einer Befragung internationaler Studierender gaben 29,5 % an, nur 1 bis 2 Jahre in Deutschland verbleiben zu wollen, 18,8 % 3 bis 5 Jahre und 12,5 % mehr als fünf Jahre. 39,2 % der Befragten waren sich über die Verbleibdauer in Deutschland im Unklaren (Sykes 2012: 39).

Bei Absolventen ist besonders bei Chinesen eine Zunahme zu registrieren. Hier stieg die Zahl zwischen 2005 und 2012 von 2.227 auf 4.919 Personen (+121 %). Die Fächergruppe der Ingenieurwissenschaften lag mit 2.026 chinesischen Absolventen vor der der Rechts-, Wirtschafts- und Sozialwissenschaften mit 1.188 Absolventen sowie der Mathematik und Naturwissenschaften mit 854 Absolventen (Statistisches Bundesamt 2013e: 30; 215). Von 2000 bis 2010 konnte bei chinesischen Studierenden ein Anstieg um fast das Neunfache, bei indischen Studierenden sogar um den Faktor 13 verzeichnet werden. Generell kann, nicht nur mit Blick auf Staatsangehörige aus Ost- und Südostasien, beobachtet werden, dass weiterführende und Masterstudiengänge in den vergangenen Jahren stark an Bedeutung gewonnen haben. Auch Promotionsstudiengänge sind in steigendem Maße stärker frequentiert. Hier waren im Wintersemester 2010/2011 die fünf beliebtesten Fächer Biologie, Chemie, Physik/Astronomie, Maschinenbau/Verfahrenstechnik und Humanmedizin. An Platz 1 stand als Herkunftsland bis auf eine Ausnahme jeweils China mit erheblichen Steigerungsraten im Vergleich zum Vorjahr (zwischen 13,4 % und 32,4 %). Einzig der Bereich der Biologie wurde von einer größeren Zahl indischer Promotionsstudierender frequentiert. Maschinenbau/Verfahrenstechnik war das einzige der Top 5 Promotionsfächer, in denen sich mit Vietnam und Indonesien zwei weitere Herkunftsländer aus Ost- und Südostasien unter den zehn Hauptherkunftsländern fanden (DAAD/HIS 2012b). Im Jahr 2012 konnten 507 chinesische Studierende ihre Promotion erfolgreich abschließen (Statistisches Bundesamt 2013e: 30).

19 Allerdings verweist die OECD auf die begrenzte Aussagekraft der errechneten Bleiberaten aufgrund von begrenzten Erfassungsmöglichkeiten der weiteren Migrationsverläufe der Studierenden (OECD 2012: 35). Die auf Zahlen von Statuswechseln basierenden Bleiberaten ermöglichen zudem keine verlässlichen Aussagen über eine tatsächlich ausgeübte Tätigkeit bzw. über die Dauer des Verbleibs. Dass generell ein längerer Verbleib von Zuwanderern erstrebenswert ist, sehen auch Brücker und Dräger, die im Auftrag der Bertelsmann-Stiftung und auf Basis von OECD-Zahlen ermittelten, dass 60 % aller Drittstaatler nach drei Jahren bereits wieder Deutschland verlassen haben. Bei den Chinesen liegt dieser Wert bei 53 %. Die Autoren sehen darin die akute Gefahr einer „Zuwanderungsblase“, sobald die krisenbedingte Zuwanderung aus Ost- und Südostasien abflaut (Dräger/Brücker 2013: 7).

Dass die Hochschulen ein wichtiger Ort zur Fachkräftegewinnung sind, zeigt sich auch an der Tatsache, dass sich die Zahl der ausländischen wissenschaftlichen und künstlerischen Angestellten an deutschen Hochschulen von 2006 bis 2010 um 30 %, auf 31.615, erhöht hat. Damit stellt das internationale Personal mittlerweile 10 % aller Hochschulangestellten (DAAD/HIS 2012a: 70ff.). Asiaten stellen von diesen wiederum fast ein Viertel (23 %). Das wichtigste Herkunftsland ist entsprechend der hohen Studierendenzahlen mit 2.160 Angestellten (6,8 %) China. Und auch im Bereich der geförderten ausländischen Wissenschaftler nimmt das Herkunftsland China die Spitzenposition ein, darunter befinden sich vor allem Postgraduierte und Postdoktoranden (DAAD/HIS 2012a: 81).

Für den internationalen Wettbewerb um internationale Studierende hat die OECD (2013: 25) verschiedene Verbesserungsvorschläge zur Gewinnung künftiger Fachkräfte in Deutschland vorgelegt, die unter anderem die Förderung von Deutschkursen in den Herkunftsländern umfassen. Darüber hinaus könnte ein stärkerer Ausbau semesterbegleitender Deutschkurse für internationale Studierende eine effektive Stellschraube zur Erhöhung der Bleiberate bzw. Verweildauer sein. Da das Beherrschen der deutschen Sprache die größte Hürde und zugleich den Schlüssel zur Integration sowohl in die Gesellschaft als auch die Berufswelt darstellt, ist die Förderung der sprachlichen Qualifikation als äußerst wichtig einzuschätzen. Eine verbesserte Aufklärung von Studierenden bzw. Absolventen bzgl. Bleibemöglichkeiten nach dem Studium kann zudem zur Verlängerung des Aufenthaltes beitragen. Auch die „Vermarktung“ Deutschlands oder deutscher Hochschulen birgt weiteres Potenzial, wenn man die Situation z. B. mit US-amerikanischen Hochschulen vergleicht, die in einem sehr viel stärkeren Maße international vernetzt und präsent sind. Die finanzielle Ausstattung der Universitäten spielt hier jedoch ebenso eine gewichtige Rolle, wenn es um Attraktivitätssteigerungen durch verbesserte Betreuungsangebote, moderne Lehrinrichtungen und die Außendarstellung geht.

Doch nicht nur andere werben um die Gunst der internationalen Studierenden aus Ost- und Südostasien (s. OECD 2012: 160ff. sowie den Beitrag von Chaloff in diesem Band). Die Staaten selbst, allen voran China, benötigen steigende Zahlen an Fachkräften für ihre Volkswirtschaften, sodass hier einerseits mit weiter wachsenden Studierendenzahlen gerechnet werden kann, andererseits aber auch mit besseren Arbeitsmarktperspektiven für die jungen Menschen direkt in ihrer Heimatregion. Entsprechend sind

einige dieser Staaten auch bemüht, ihre im Ausland studierenden Bürger zu einer Rückkehr ins Heimatland zu bewegen.<sup>20</sup> Steigende Wachstumszahlen der eigenen Volkswirtschaften sind ein Grund, der demografische Wandel und die damit einhergehende Überalterung der Gesellschaft ein weiterer, der schon jetzt in überdurchschnittlichem Maße das bevölkerungsreiche Land China trifft (Vereinte Nationen 2013a: 4). Unter den bevölkerungsreichsten Staaten Ost- und Südasiens sind neben China aber auch Japan, Vietnam und Thailand von einer alternden Gesellschaft betroffen (Vereinte Nationen 2013b: 5). Besonders Japan gerät langfristig unter stärkeren Druck, da dort eine tendenziell ablehnende Haltung gegenüber Einwanderung vorherrscht, die somit als Dämpfung der Fachkräftelücke ausfällt (Klingholz/Vogt 2013; Takenoshita 2013).

Die chinesischen Hochschulen sind aktiv bestrebt, ihren Studierenden internationale Erfahrung zu ermöglichen, auch um selbst als Wirtschafts- und Wissensstandort durch zirkuläre Migration zu profitieren. Alleine die Tsinghua Universität in Beijing entsandte im Jahr 2012 über 4.000 ihrer etwa 41.000 Studierenden (davon ca. 9.300 Doktoranden sowie insg. rund 2.500 internationale Studierende) ins Ausland. Diese Zahlen sollen langfristig noch deutlich gesteigert werden (Tsinghua Universität 2012). Angesichts solcher Entwicklungen kann es für die deutsche Wirtschaft lohnend sein, dieses Potenzial zu nutzen.

---

20 Zu China siehe den Beitrag von Lum in diesem Band.

### 3. Personen aus Ost- und Südostasien in Deutschland

Bei insgesamt über 7,2 Millionen in Deutschland aufhältigen Ausländern, die zum 31. Dezember 2012 im Ausländerzentralregister verzeichnet waren, stammten annähernd vier Fünftel (79,4 % bzw. 5,7 Millionen) aus dem geografischen Raum Europa, davon 39,1 % (2,8 Millionen Personen) aus den EU-26-Staaten.<sup>21</sup> Die umfangreichste Gruppe der Drittstaatsangehörigen stellen Personen aus der Türkei dar (21,8 % bzw. 1,58 Millionen Personen). Mit 12,5 % (900.165 Personen) nahm Asien<sup>22</sup> im Vergleich der Herkunftsregionen den zweiten Rang ein (Afrika 4,0 %, Amerika 3,2 %, Australien 0,2 %, Sonstige 0,7 %). Fast 40 % davon (346.443 Personen) waren hierbei den Staaten Ost- und Südasiens zuzuzählen. Ost- und Südostasien stellt demnach eine wichtige Herkunftsregion für in Deutschland aufhältige Drittstaatsangehörige aus Asien dar.

Nach Nationalitäten sind vor allem Staatsangehörige aus China und Vietnam vertreten, gefolgt von Thailand, Japan und Südkorea (vgl. Tab. 8). In den letzten Jahren (2007 bis 2012) sind dabei unterschiedliche Entwicklungen zu Tage getreten. Während die Zahl der Ausländer in Deutschland insgesamt um 7,0 % zugenommen hat, lag die Zunahme bei Personen aus der Region Ost- und Südostasien mit 8,7 % leicht darüber. Dabei ist es vor allem China, das aufgrund seines stark positiven Wanderungssaldos (vgl. Tab. 2) mit einer überdurchschnittlichen Steigerung von 20 % das stagnierende Vietnam (-0,5 %) mittlerweile als wichtigstes Herkunftsland überholt hat. So waren zum 31. Dezember 2012 93.676 Chinesen und 82.923 Vietnamesen in Deutschland aufhältig. Eine ähnlich starke Zuwachsrate (21,2 %) – wenn auch auf einem deutlich niedrigeren Niveau – weist Indonesien auf. Dagegen haben die Zahlen der Staatsangehörigen aus Japan, Südkorea und Thailand in durchschnittlichem Maße (rund 8-10 %) zugenommen.

21 Durch den EU-Beitritt Kroatiens im Jahr 2013 erhöht sich die Zahl für die EU-27-Staaten um über 200.000 Personen.

22 Hier verstanden als geografische Region, die von den Staaten des Nahen und Mittleren Ostens, inkl. jener der arabischen Halbinsel, über Israel, den Libanon, den Irak, den Iran und weitere Staaten bis nach Südasien (Indien) sowie Ost- und Südostasien reicht. Die Türkei und Ägypten (Sinai-Halbinsel) sind nicht inbegriffen.

**Tabelle 8: Aufhältige Staatsangehörige aus Ost- und Südostasien und anderen Regionen, 2007 bis 2012**

Staatsangehörigkeit	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Veränderung von 2007 auf 2012
<b>Brunei Darussalam</b>	18	17	75	116	39	43	138,9 %
<b>China</b>	78.096	78.960	79.869	81.330	86.435	93.676	20,0 %
<b>Indonesien</b>	11.233	11.429	11.653	11.946	12.620	13.617	21,2 %
<b>Japan</b>	30.230	30.440	29.409	29.324	31.403	32.738	8,3 %
<b>Kambodscha</b>	799	798	820	808	830	854	6,9 %
<b>Laos</b>	874	843	804	785	804	813	-7,0 %
<b>Malaysia</b>	4.157	4.318	4.301	4.272	4.293	4.412	6,1 %
<b>Mongolei</b>	4.636	4.384	4.211	4.131	4.182	4.166	-10,1 %
<b>Myanmar</b>	1.018	1.158	1.203	1.243	1.304	1.336	31,2 %
<b>Nordkorea</b>	1.562	1.391	1.267	1.156	1.087	1.018	-34,8 %
<b>Philippinen</b>	19.246	19.633	19.058	19.081	19.370	19.775	2,7 %
<b>Singapur</b>	1.415	1.402	1.391	1.505	1.593	1.664	17,6 %
<b>Südkorea</b>	23.595	23.917	23.549	23.703	24.669	25.878	9,7 %
<b>Taiwan</b>	4.676	4.638	4.669	4.827	5.075	5.475	17,1 %
<b>Thailand</b>	53.952	54.580	55.323	56.152	57.078	58.055	7,6 %
<b>Timur Leste</b>	1	0	0	0	0	0	-100,0 %
<b>Vietnam</b>	83.333	83.606	84.436	84.301	83.830	82.923	-0,5 %
<b>Gesamt</b>	<b>318.841</b>	<b>321.514</b>	<b>322.038</b>	<b>324.680</b>	<b>334.612</b>	<b>346.443</b>	<b>8,7 %</b>
<b>Asien</b>	813.794	812.295	815.135	825.181	855.788	900.165	10,6 %
<b>Europa</b>	5.375.591	5.361.657	5.327.552	5.374.705	5.508.404	5.726.185	6,5 %
<b>EU-27</b>	2.329.312	2.354.125	2.362.514	2.438.290	2.593.528	2.820.036	21,1 %
<b>Afrika</b>	269.954	268.132	268.427	271.446	276.085	288.379	6,8 %
<b>Amerika</b>	215.688	216.307	215.135	215.234	223.698	232.182	7,7 %
<b>Gesamt Welt</b>	<b>6.744.879</b>	<b>6.727.619</b>	<b>6.694.775</b>	<b>6.753.620</b>	<b>6.930.896</b>	<b>7.213.708</b>	<b>7,0 %</b>

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.)

Dass Vietnam trotz eines ebenfalls positiven Wanderungssaldos (vgl. Tab. 2) rückläufige Bestandszahlen aufweist, ist unter anderem durch die überdurchschnittliche Anzahl an Einbürgerungen erklärbar (vgl. Tab. 9). So haben sich im Zeitraum 2007 bis 2012 11.104 ehemalige vietnamesische Staatsangehörige einbürgern lassen. Da Einbürgerungen in der Regel erst nach acht Jahren verfestigten Aufenthalts möglich sind, verweist diese Zahl auf die durchschnittlich lange Anwesenheit der Migranten in Deutschland (ehemalige Bootsflüchtlinge sowie DDR-Vertragsarbeitnehmer und deren Nachkommen, vgl. Kap. 2).

**Tabelle 9: Einbürgerungen von Staatsangehörigen ausgewählter Staaten Ost- und Südasiens, 2007 bis 2012**

Herkunftsland	2007	FA*	2008	FA	2009	FA	2010	FA	2011	FA	2012	FA	Veränderung von 2007 auf 2012
<b>China</b>	1092	56,2	1172	59,5	1194	57,5	1300	56,8	1332	57,1	1383	55	27 %
<b>Indonesien</b>	117	62,4	124	60,5	130	50,8	118	61,9	123	55,3	131	58	12 %
<b>Japan</b>	17	64,7	10	70	14	50	23	65,2	19	52,6	17	53	0 %
<b>Philippinen</b>	665	88,7	481	85,9	394	85,3	475	86,5	490	87,6	478	84	-28 %
<b>Südkorea</b>	137	58,4	131	61,8	146	57,5	111	55	145	53,8	123	59	-10 %
<b>Thailand</b>	242	71,9	178	63,5	206	70,4	279	70,3	307	65,5	342	66	41 %
<b>Vietnam</b>	1078	52,7	1048	51,9	1513	52	1738	56	2428	54,9	3299	51	206 %

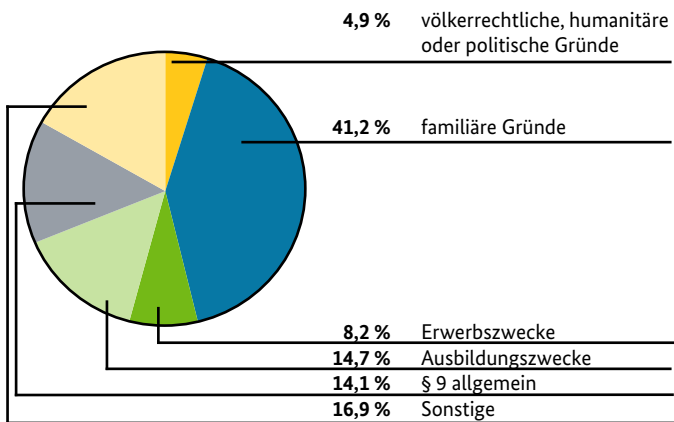
\* FA = Frauenanteil in %

Quelle: Statistisches Bundesamt (2013c): 25-41

### 3.1 Aufenthaltsgründe

Nachfolgend werden die vier Aufenthaltstitel-Gruppen (1. völkerrechtliche, humanitäre oder politische Gründe, 2. familiäre Gründe, 3. Erwerbszwecke, 4. Ausbildungszwecke) näher analysiert (vgl. Kap. 2). Diese vier Titel-Gruppen umfassen jedoch nicht alle aufhältigen Personen (31,1 % bzw. 107.765 Personen). Hinzu kommen jene, die sich auf Basis des § 9 AufenthG (allgemein) mit einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis im Land aufhalten, sowie „Sonstige“, unter denen sich solche Personen befinden, die als Antragsteller auf einen Aufenthaltstitel registriert sind, kein Aufenthaltsrecht mehr haben oder in die Gruppe der „Geduldeten“ (§ 60a AufenthG) fallen. Neben diesen Fällen gibt es weitere, deren Fallzahl jedoch relativ gering ist (z. B. § 38 AufenthG Aufenthaltstitel für ehemalige Deutsche).

**Abbildung 6: Verteilung aller aufhältigen Personen aus Ost- und Südostasien nach Aufenthaltszwecken, 2012**



Quelle: AZR (Stichtag 31.12.2012)

Mit 4,9 % machen die Aufhältigen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen nur einen geringen Teil am Bestand von Personen aus Ost- und Südostasien aus (vgl. Abb. 9). Hier ist einzig Vietnam mit 12.125 Aufhältigen als bedeutendes Herkunftsland zu nennen, das v. a. in den 1980er Jahren erhebliche Asylbewerberzahlen aufwies. Mit 2.820 Personen liegt China auf Platz 2. Die Zahlen für weitere ost- und südostasiatische Staaten rangieren deutlich dahinter. Im Gegensatz zum Aufkommen an Asylanträgen aus anderen Staaten der Gesamtregion Asien wie dem Irak, Afghanistan, dem Iran, Syrien und dem Libanon spielt die Asylmigration aus Ost- und Südostasien in Deutschland keine wesentliche Rolle mehr.<sup>23</sup>

Die mit Abstand bedeutendste Gruppe der Aufhältigen ist jene aus familiären Gründen mit 142.550 Personen (41,2 %). Hier stellten drei Herkunftsländer den größten Teil, nämlich Thailand (41.953), Vietnam (35.761) und China (21.429). Auffällig ist, dass weit über die Hälfte der Thailänder (26.292 Personen, davon 25.281 Frauen) als Familienangehörige von Deutschen (§ 28 Abs. 2 AufenthG) registriert ist. So handelt es sich bei der gro-

<sup>23</sup> Die genannten Staaten gehören zu den zugangsstärksten Herkunftsländern im Bereich der Asylerstanträge. Im Jahr 2012 stellten z. B. 7.498 Afghanen, 5.352 Iraker, 4.348 Iraner und 6.201 Syrer einen Asylerstantrag in Deutschland (BAMF 2013: 19).



ßen Mehrheit der thailändischen Frauen um Heiratsmigrantinnen (Ruenkaew 2003: 312ff.).<sup>24</sup>

Nach familiären sowie sonstigen Gründen stellten Aufenthalte zu Ausbildungszwecken mit 14,7 % (50.768 Aufhältige) im Jahr 2012 die drittgrößte Gruppe. Mit 29.400 Personen – hauptsächlich Studierende – lag China dabei weit vor Südkorea, das mit 6.635 Personen Rang zwei einnahm. Hierbei handelt es sich mit Blick auf eine langfristige Zuwanderungsstrategie um eine wichtige Gruppe.<sup>25</sup>

Einen Aufenthaltstitel zu Erwerbszwecken haben 8,2 % (28.502 Personen) der Aufhältigen aus Ost- und Südostasien. Mit 13.666 Personen liegt China hier vor Japan (7.315) und Südkorea (2.830). Diese Gruppe ist bislang relativ klein, könnte aber insbesondere mit Blick auf die Fachkräftediskussion – zusammen mit der Gruppe der zu Bildungszwecken Zuwandernden – ein mögliches Potenzial für die Zukunft bieten (Bundesministerium für Arbeit und Soziales 2011).

### 3.2 Unbefristete Aufenthaltstitel

Innerhalb der Gruppe der Aufhältigen lassen sich befristet und unbefristet<sup>26</sup> Aufhältige differenzieren. Zum 31. Dezember 2012 belief sich die Zahl der Aufhältigen aus Ost- und Südostasien mit unbefristetem Aufenthaltstitel auf 144.952 Personen, also 41,8 % aller in Deutschland lebenden Ost- und Südasiaten. In etwa der Hälfte aller Fälle (49,6 % bzw. 71.836) waren familiäre Motive der Grund für die Erteilung einer Niederlassungserlaubnis, gefolgt von der allgemeinen Niederlassungserlaubnis nach § 9 AufenthG (48.848) und solchen aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen (11.992). Erwerbszwecke nahmen mit 1.078 Personen einen relativ geringen Raum ein. Aufgrund ihrer Zuwanderungsgeschich-

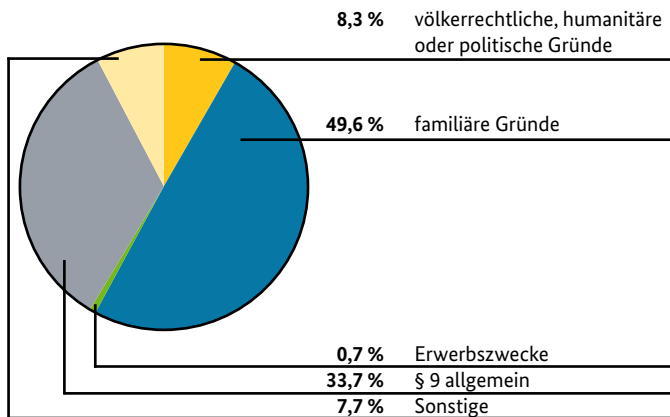
24 Das Phänomen ist nicht neu, jedoch bildeten in den 1980er Jahren v. a. philippinische Heiratsmigrantinnen die Hauptgruppe, die heute jedoch keine wesentliche Rolle mehr spielen (Glowsky 2011: 84f.).

25 Zur Zuwanderung und den Auswirkungen des Aufenthalts von internationalen Studierenden in Deutschland Mayer et al. (2012).

26 Unbefristete Aufenthaltstitel, also Niederlassungserlaubnisse, nach dem Aufenthaltsgesetz sind: § 18b, § 19 Abs. 1, § 19 Abs. 2 Nr. 1, § 19 Abs. 2 Nr. 2, § 19, § 19a Abs. 6, § 21 Abs. 4, § 23 Abs. 2, § 26 Abs. 3, § 26 Abs. 4, § 28 Abs. 2, § 31 Abs. 3, § 35, § 38 Abs. 1 Nr. 1, § 9, § 9a sowie drei weitere nach dem Freizügigkeitsabkommen EG/Schweiz sowie einer Übergangsregel gemäß § 20 Abs. 2 AZRG-DV. Lediglich im Bereich der Zuwanderung zu Ausbildungszwecken werden keine unbefristeten Titel vergeben.

te bzw. ihrer hohen Anteile an der Zuwanderung aus familiären Gründen stellten Vietnam (45.479) und Thailand (40.136) die meisten Personen, die über einen unbefristeten Aufenthaltstitel verfügen.

**Abbildung 7: Verteilung von Niederlassungserlaubnissen bei aufhältigen Personen aus Ost- und Südostasien nach Gründen, 2012**



Quelle: AZR (Stichtag 31.12.2012)

Insgesamt zeigt sich, dass im Vergleich zu allen Aufhältigen vor allem beim Aufenthalt aus familiären sowie völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen ein deutlich höherer Anteil an unbefristeten Aufenthaltstiteln vorhanden ist. Erwerbszwecke spielen in der Gruppe der Niederlassungserlaubnisse eine steigende, aber dennoch untergeordnete Rolle.

Im Vergleich 2007 zu 2012 (s. Tab. 10) ist ersichtlich, dass die Anzahl erteilter Niederlassungserlaubnisse von 2007 bis 2012 eine signifikante Abnahme (-46 %) erfahren hat. Mit einem deutlichen Wachstum von 381 % (allerdings mit geringen absoluten Zahlen) wiesen lediglich Niederlassungserlaubnisse auf Grund von Erwerbszwecken eine zunehmende Tendenz auf.

**Tabelle 10: Erteilte Niederlassungserlaubnisse ausgewählter Staaten Ost- und Südasiens, nach Aufenthaltstiteln, 2007 und 2012**

Staatsangehörigkeit	Jahr	§§ 18-21	§§ 22-26	§§ 27-36	§ 9 + § 9a	Sonstige	Insg.
Vietnam	2007	4	2.894	3.540	6.325	0	12.763
	2012	21	988	2.304	1.793	0	5.106
		425 %	-66 %	-35 %	-72 %	0 %	-60 %
Thailand	2007	3	13	5.230	1.343	4	6.593
	2012	9	4	3.032	585	4	3.634
		200 %	-69 %	-42 %	-56 %	0 %	-45 %
China	2007	54	241	1.221	967	1	2.484
	2012	331	206	1.095	1.201	1	2.834
		513 %	-15 %	-10 %	24 %	0 %	14 %
Indonesien	2007	1	6	421	3	1	432
	2012	16	4	358	186	2	566
		>1.000 %	-33 %	-15 %	>1000 %	100 %	31 %
Ost- und Südostasien gesamt	2007	104	3.277	13.889	11.478	12	28.760
	2012	500	1.430	8.741	4.954	12	15.637
		381 %	-56 %	-37 %	-57 %	0 %	-46 %

Quelle: AZR (Stichtag jeweils 31.12.2012)

## 4. Schlussbetrachtung

Die Ableitung von Wanderungspotenzialen ist generell mit zahlreichen Unwägbarkeiten behaftet. Dies geschieht oft mit Hilfe von Meinungsumfragen zu Abwanderungsabsichten oder ökonometrischen Schätzungen. Dass der geäußerte Abwanderungswille nicht gleichbedeutend mit der tatsächlich ausgeführten Abwanderung ist, zeigen jedoch verschiedenste Studien (siehe exemplarisch Esipova et al. 2011). Vor allem aufgrund der Vielzahl an Einflussfaktoren, die auf eine Migrationsentscheidung einwirken, ist die Prognostizierung von Wanderungspotenzialen nicht exakt möglich. Diese Faktoren können einem politischen, ökologischen, ökonomischen, gesellschaftlichen, aber auch familiären und persönlichen Hintergrund entspringen und ihre oft wechselseitige Wirkung kann dementsprechend nur schwer oder gar nicht vorhergesehen werden. So ist nicht absehbar, wie sich die politischen und wirtschaftli-

chen Beziehungen der asiatischen Länder untereinander genau entwickeln und auf eine Migrationsentscheidung der dort lebenden Menschen auswirken werden. Es ist aber möglich, Entwicklungen nachzuzeichnen, die mit gewisser Wahrscheinlichkeit auf künftige Trends schließen lassen. Laut jüngsten Vorausberechnungen der Vereinten Nationen wird Asien auch mittel- und langfristig die bevölkerungsreichste Region der Welt sein (Stiftung Weltbevölkerung 2013: 2). Daraus resultiert ein potenzielles Angebot an Humankapital. Wenn es darum geht, die Gründe der Wanderung näher zu beleuchten, so zeigen die dargestellten Daten eine für den deutschen Arbeitsmarkt positive Entwicklung und verdeutlichen die (relative) Bedeutung der Zuwanderergruppe aus Ost- und Südostasien. Stärker noch als die Bestandszahlen zu den aufhältigen Personen aus Ost- und Südostasien suggerieren, erkennt man im zeitlichen Verlauf und in der prozentualen Verteilung der erteilten Aufenthaltstitel, dass vor allem die Aufenthalte zu Ausbildungs-, aber auch zu Erwerbszwecken an Bedeutung zunehmen. Diese beiden Bereiche sind für das Thema der Fachkräftesicherung von zentraler Relevanz. Aber auch durch familiäre Gründe, wie etwa dem Nachzug des Ehepartners, können qualifizierte Arbeitskräfte ins Land kommen. Ob der Umfang dieser Zuwanderergruppe nach dem Rückgang der vergangenen Jahre wieder zunehmen wird, bleibt abzuwarten. Die Zuwanderung aus völkerrechtlichen, humanitären oder politischen Gründen aus Ost- und Südostasien ist dagegen kaum (noch) relevant und hat mit dem Schutzaspekt eine andere Grundlage, als dass sie für die Fachkräftesicherung in Betracht käme.<sup>27</sup>

Als bedeutsamen Baustein zur Fachkräftesicherung gilt es, zukünftig nicht nur eine größere Anzahl an gut und sehr gut qualifizierten Erwerbstätigen zur Migration nach Deutschland zu bewegen. Es ist von ebenso großer Wichtigkeit, diese Menschen langfristig an Deutschland zu binden. Dies geschieht unter anderem durch Erleichterungen in der Gesetzgebung, beispielsweise beim Arbeitsmarktzugang von nachgezogenen Ehegatten (§ 27 Abs. 5 AufenthG). Notwendig ist weiterhin eine Fokussierung auf das

27 Allerdings ermöglicht Schweden abgelehnten Asylbewerbern, die während der Dauer ihres Verfahrens mindestens sechs Monate gearbeitet haben, innerhalb von zwei Wochen nach Ablehnung ihres Asylantrags einen Antrag auf eine Arbeitsgenehmigung zu stellen. Nach einer OECD-Analyse wurden so zwischen 2009 und Mai 2011 1.059 Arbeitsgenehmigungen an ehemalige Asylbewerber vergeben bei einer Ablehnungsquote von 40 %. Damit wären in diesem Zeitraum auf diesem Weg relativ gesehen mehr Personen in Arbeit gekommen als über Anwerbung im Ausland (OECD 2011: 65, 84, 86).

Angebot langfristiger Perspektiven und Anreize für Neuzuwanderer, aber ebenso für bereits hier lebende Menschen mit Migrationserfahrung.

Dass sich eine steigende Arbeitskräftezuwanderung nicht automatisch aus erleichterten Zuzugsmöglichkeiten ergibt, wird in der öffentlichen Diskussion immer wieder angemerkt. Demnach mache Deutschland seine im internationalen Vergleich großzügigen Möglichkeiten kaum publik (Langenfeld 2013: 10). Dies gelingt klassischen Einwanderungsländern wie etwa Kanada bislang deutlich besser. Im Bereich der Außenkommunikation bzw. des Zuwanderungs-„Marketings“ herrscht also noch Verbesserungspotenzial, auch wenn bereits positive Schritte wie z. B. mit dem Online-Willkommensportal für internationale Fachkräfte „Make it in Germany“ unternommen werden.<sup>28</sup>

Inwiefern sich der demografische Wandel in Ost- und Südostasien auf das Migrationsverhalten der dortigen Bevölkerung auswirken wird, ist ungewiss. Die Überalterung der Einwohner einiger Staaten kann langfristig auch dort zur Arbeitskräfteknappheit beitragen. Schon jetzt sind Staaten wie China, Südkorea und Singapur<sup>29</sup> im Rennen um die gut und sehr gut qualifizierten Arbeitnehmer mit den westlichen Industriestaaten in Konkurrenz getreten. Beispielhaft wäre der „1000-Talente-Plan“ Chinas zu nennen: Im Kontext des „Recruitment Program of Global Experts“ wird seit 2008 versucht, mit verschiedenen Unter-Programmen chinesische und nicht-chinesische Spitzen-Forscher mit mindestens einem Promotionsabschluss ins Land zu holen. Dabei winken auch im internationalen Vergleich überdurchschnittliche Gehälter plus attraktive Arbeitsbedingungen und Forschungsbudgets, Vergünstigungen im Bereich der Sozialversicherung, Bereitstellung attraktiver Wohnungen sowie Zugang zu renommierten Schulen für die Kinder. Daneben werden auch Spezialisten aus der Wirtschaft umworben, beispielsweise Ingenieure, Manager oder aber auch Patenthalter. Zwischen 2008 und 2012 konnten auf diese Weise alleine 2.263 chinesische Wissenschaftler und Akademiker aus dem Ausland akquiriert werden (Lum 2012: 3; s. a. Lum in diesem Band). Neben solchen Programmen versuchen chinesische Universitäten darüber hinaus, Spitzen-Kräfte anzulocken, so etwa die Tsinghua Universität mit ihrem „100 Top Talents Program“, das ähnlich wie der „1000-Talente-Plan“ mit

28 Vgl. [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com) (06.08.2013).

29 Zu Singapur vgl. den Beitrag von Cerna und Chou in diesem Band.

überdurchschnittlichen Gehältern und Arbeitsbedingungen nach international erfahrenem Personal sucht (Tsinghua Universität 2012).

Derartige Programme zeigen auf, dass im Wettbewerb um Fachkräfte sich mittel- bis langfristig die Palette an Maßnahmen zur Anwerbung erweitern wird. Dabei wird sich der Blick Deutschlands auch künftig auf das Arbeitskräftepotenzial Asiens richten.

# Literaturverzeichnis

**Auswärtiges Amt** (2013): Länderinformationen, Online: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laender\\_Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/Aussenpolitik/Laender/Laender_Uebersicht_node.html) (07.05.2013).

**Beuchling, Olaf** (2003): Vom Bootsflüchtling zum Bundesbürger, Migration, Integration und schulischer Erfolg in einer vietnamesischen Exilgemeinschaft, Münster/New York: Waxmann.

**Brownstone, David M.** (1988): The Chinese-American Heritage, New York City: Facts on File.

**Bundesagentur für Arbeit** (2013): Der Arbeitsmarkt in Deutschland – Fachkräfteengpassanalyse Juni 2013, Online: <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Arbeitsmarktberichte/Fachkraeftebedarf-Stellen/Fachkraefte/BA-FK-Engpassanalyse-2013-06.pdf> (27.08.2013).

**Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration und Integration, Online: [http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2012.pdf;jsessionid=73C0D645848A660423FC38428D1508EA.1\\_cid294?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2012.pdf;jsessionid=73C0D645848A660423FC38428D1508EA.1_cid294?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

**Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2011): Fachkräftesicherung. Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Online: [http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/fachkraeftesicherung-ziele-massnahmen.pdf?__blob=publicationFile) (21.08.2013).

**Coi, Sun-Ja/Lee, You-Jae** (2005): Umgekehrte Entwicklungshilfe: die koreanische Arbeitsmigration in Deutschland, in: Kölner Kunstverein (Hg.): Projekt Migration, Köln: DuMont, 831-832.

**DAAD - Deutscher Akademischer Austauschdienst/HIS – Institut für Hochschulforschung** (Hg.) (2012a): Wissenschaft weltoffen 2012. Daten und Fakten zur Internationalität von Studium und Forschung in Deutschland, Online: [http://www.wissenschaftweltoffen.de/publikation/wiwe\\_2012\\_mit\\_links.pdf](http://www.wissenschaftweltoffen.de/publikation/wiwe_2012_mit_links.pdf) (19.06.2013).

- DAAD - Deutscher Akademischer Austauschdienst/HIS – Institut für Hochschulforschung** (Hg.) (2012b): Wissenschaft weltoffen 2012. Daten, Online: <http://www.wissenschaftweltoffen.de/daten/1/5/9> (19.06.2013).
- Deutsche Botschaft Seoul** (2013): Deutschland – zweite Heimat für Bergarbeiter und Krankenschwestern, Online: [http://www.seoul.diplo.de/Vertretung/seoul/de/03/Jubil\\_C3\\_A4umsjahr2013/Gastarbeiter-s.html](http://www.seoul.diplo.de/Vertretung/seoul/de/03/Jubil_C3_A4umsjahr2013/Gastarbeiter-s.html) (19.08.2013).
- Dräger, Jörg/Brücker, Herbert** (2013): Einwanderungsland Deutschland. Ein Gesamtkonzept für zukünftige Zuwanderung, Online: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-5208E76E-F0308FA1/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_37904\\_37935\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-5208E76E-F0308FA1/bst/xcms_bst_dms_37904_37935_2.pdf) (22.07.2013).
- Esipova, Neli/Ray, Julie/Pugliese, Anita** (2011): Gallup World Poll. The Many Faces of Global Migration, in: IOM Migration Research Series, (43), Genf, Online: <http://publications.iom.int/bookstore/free/MRS43.pdf> (30.07.2013).
- Etling, Sibille** (2008): Die philippinische Diaspora in Deutschland. Ihr Beitrag zur Entwicklung der Philippinen, Online: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/de-philippinische-diaspora-2008.pdf> (19.08.2013).
- Glowsky, David** (2011): Globale Partnerwahl. Soziale Ungleichheit als Motor transnationaler Heiratsentscheidungen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Heß, Barbara** (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.
- Hochschulrektorenkonferenz** (2013): Hochschulkompass. Kooperation nach Staaten. Online: <http://www.hochschulkompass.de/internationale-kooperationen/kooperationen-nach-staaten.html> (05.11.2013).
- Klingholz, Reiner/Vogt, Gabriele** (2013): Demografisches Neuland. Schneller noch als Deutschland muss Japan Antworten auf eine



schrumpfende und alternde Gesellschaft finden, in: Berlin-Institut für Bevölkerung und Entwicklung (Hg.), Discussion Paper Nr. 11, Online: [http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user\\_upload/Demografisches\\_Neuland\\_Japan/DP\\_Demografisches\\_Neuland.pdf](http://www.berlin-institut.org/fileadmin/user_upload/Demografisches_Neuland_Japan/DP_Demografisches_Neuland.pdf) (07.08.2013).

**Lan Cassel, Susie** (Hg.) (2002): *The Chinese in America. A History from Gold Mountain to the New Millennium*, Walnut Creek: Altamira Press.

**Langenfeld, Christine** (2013): Gute Gesetze – schlechtes Marketing, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 02.07.2013, 10.

**Lederer, Harald** (1997): *Migration und Integration in Zahlen. Ein Handbuch. Im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für Ausländerfragen*, Bonn.

**Lum, Kathryn** (2012): India's Engagement with its Diaspora in Comparative Perspective with China, in: CARIM-India As2012/01, Online: <http://www.india-eu-migration.eu/media/CARIM-India-ASN2012-01.pdf> (05.08.2013).

**Mayer, Matthias M.** (2013): Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, Working Paper 53 der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): *Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten; Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN)*; Working Paper 47, Nürnberg.

**Nguyen Anh, Dang/Tacoli, Cecilia/Xuan Thanh, Hoang** (2003): *Migration in Vietnam. A review of information on current trends and patterns, and their policy implications*, Online: <http://pubs.ied.org/pdfs/G00479.pdf> (28.08.2013).

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2010): *International Migration Outlook. SOPEMI 2010*, Paris: OECD Publishing.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development**

(2011): Recruiting Immigrant Workers: Sweden 2011, Paris: OECD Publishing.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development**

(2012): International Migration Outlook 2012, Paris: OECD Publishing.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development**

(2013): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte: Deutschland, Paris: OECD Publishing.

**Oltmer, Jochen/Kreienbrink, Axel/Sanz Díaz, Carlos** (Hg.) (2012): Das „Gastarbeiter“-System. Arbeitsmigration und ihre Folgen in der Bundesrepublik und Westeuropa, München: Oldenbourg.

**Ruenkaew, Pataya** (2003): Heirat nach Deutschland. Motive und Hintergründe thailändisch-deutscher Eheschließungen, Frankfurt am Main: Campus Verlag.

**Schmid, Susanne** (2012): Das Migrationspotenzial aus der GUS in die Europäische Union, Forschungsbericht 17, Nürnberg: BAMF.

**Scholz, Antonia** (2013): Warum Deutschland? Einflussfaktoren bei der Zielstaatssuche von Asylbewerbern. Ergebnisse einer Expertenbefragung, Forschungsbericht 19, Nürnberg: BAMF

**Siems, Dorothea** (2013): Zuwanderung allein aus Europa reicht nicht. Experten fordern offensives Werben um Talente aus Nicht-EU-Staaten, in: Die Welt, 19.08.2013, 9.

**Statistisches Bundesamt** (2013a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Vorläufige Wanderungsergebnisse, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/vorlaeufigeWanderungen5127101127004.pdf?__blob=publicationFile) (13.05.2013).

**Statistisches Bundesamt** (2013b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120117004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120117004.pdf?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

**Statistisches Bundesamt (2013c): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.**

Einbürgerungen 2012, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210127004.pdf;jsessionid=5712D193D3B282291FA255200930A3AF.cae2?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/MigrationIntegration/Einbuengerungen2010210127004.pdf;jsessionid=5712D193D3B282291FA255200930A3AF.cae2?__blob=publicationFile) (26.08.2013).

**Statistisches Bundesamt (2013d): Studierende an Hochschulen. Fachserie**

11 Reihe 4.1. Wintersemester 2012/2013. Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410137004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/StudierendeHochschulenEndg2110410137004.pdf?__blob=publicationFile) (05.11.2013).

**Statistisches Bundesamt (2013e): Prüfungen an Hochschulen.**

Fachserie 11 Reihe 4.2 – 2012. Online: <https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/BildungForschungKultur/Hochschulen/PruefungenHochschulen.html> (05.11.2013).

**Statistisches Bundesamt (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.**

Wanderungen 2010, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120107004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120107004.pdf?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

**Statistisches Bundesamt (2011): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.**

Wanderungen 2009, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120097004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120097004.pdf?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

**Statistisches Bundesamt (2010): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.**

Wanderungen 2008, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120087004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120087004.pdf?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

**Statistisches Bundesamt (2009): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit.**

Wanderungen 2007, Online: [https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120077004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/Bevoelkerung/Wanderungen/Wanderungen2010120077004.pdf?__blob=publicationFile) (20.08.2013).

- Stiftung Weltbevölkerung** (2013): Bevölkerungsprojektionen der Vereinten Nationen. Infoblatt, Online: [http://www.weltbevoelkerung.de/fileadmin/user\\_upload/PDF/WPP\\_2013/Infoblatt\\_Grafiken.pdf](http://www.weltbevoelkerung.de/fileadmin/user_upload/PDF/WPP_2013/Infoblatt_Grafiken.pdf) (23.07.2013).
- Sykes, Brooke** (2012): Mobile Talente? Ein Vergleich der Bleibeabsichten internationaler Studierender in fünf Staaten der Europäischen Union, Berlin: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (SVR).
- Takenoshita, Hirohisa** (2013): Labour Market Flexibilisation and the Disadvantages of Immigrant Employment. Japanese-Brazilian Immigrants in Japan, in: Journal of Ethnic and Migration Studies, 39 (7), 1177-1195.
- Tsinghua Universität** (2012): 100 Top Talents Program, Online: <http://www.tsinghua.edu.cn/publish/then/index.html> (05.08.2013).
- Vereinte Nationen** (2013a): UN Pressemitteilung vom 13.06.2013, Online: [http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012\\_Press\\_Release.pdf](http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_Press_Release.pdf) (15.07.2013).
- Vereinte Nationen** (2013b): World Population Prospects. The 2012 Revision. Key Findings and Advance Tables, Online: [http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012\\_KEY\\_FINDINGS.pdf](http://esa.un.org/wpp/Documentation/pdf/WPP2012_KEY_FINDINGS.pdf) (15.07.2013).
- Weiss, Karin/Dennis Mike** (2005): Erfolg in der Nische? Die Vietnamesen in der DDR und in Ostdeutschland. Studien zu Migration und Minderheiten, 13, Münster: Lit Verlag.
- Wolf, Bernd** (2007): Die vietnamesische Diaspora in Deutschland. Struktur und Kooperationspotenzial mit Schwerpunkt auf Berlin und Hessen, Online: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/de-vietnamesische-diaspora-2007.pdf> (21.08.2013).
- Woon-sup, Yoon/Hae-dong, Kim** (1995): Die koreanischen Bergarbeiter in Deutschland. Gestern und Heute, Online: [http://koreaverband.ahkorea.com/\\_file/publikationen/archive/2-96/2-96-art16.pdf](http://koreaverband.ahkorea.com/_file/publikationen/archive/2-96/2-96-art16.pdf) (19.08.2013).

# Deutsche Fachkräftekonzepte und die Zuwanderung aus Ost- und Südostasien nach Deutschland

Matthias M. Mayer

(Bundesamt für Migration und Flüchtlinge)

## 1. Einleitung

Die Fachkräftezuwanderungspolitik der Bundesrepublik Deutschland war seit der Einführung des Zuwanderungsgesetzes zum 1. Januar 2005 großen Veränderungen unterworfen: So wandelte sich Deutschland vom Land des Anwerbestopps zu einem der OECD-Länder mit den großzügigsten Beschäftigungsmöglichkeiten für Drittstaatsangehörige (OECD: 2013b: 15).<sup>1</sup> Die Haupttriebfedern dafür sind erste Fachkräfteengpässe in bestimmten Berufen und Regionen sowie Prognosen von einem drastisch schwindenden Erwerbspersonenpotenzial, verursacht durch die alternde Bevölkerungsstruktur und eine niedrige Geburtenrate. Die rechtlichen Erleichterungen gepaart mit einem robusten Arbeitsmarkt ließen die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten kontinuierlich wachsen; im Jahr 2012 betrug sie ungefähr 27.000 Drittstaatsangehörige (Mayer 2013: 25). Im Vergleich mit anderen Industrieländern ist diese Zahl jedoch relativ gering (OECD 2013b: 55).

Innerhalb der Fachkräftezuwanderung ist Asien eine Herkunftsregion, die besonderes Augenmerk verdient: Der Anteil von asiatischen Zuwanderern an Migrationsbewegungen in OECD-Länder wächst kontinuierlich und betrug 36 % im Jahr 2011 (OECD 2013a: 32). Zudem sind Zuwanderer aus Asien verhältnismäßig gut ausgebildet. Ein Grund dafür ist die hohe Anzahl von Naturwissenschaftlern und Ingenieuren, die besonders in Chi-

1 Wobei der Anwerbestopp von 1973 formell weiterhin Bestand hat.

na und Indien dank der starken Expansion der Bildungssysteme in Asien ausgebildet werden (OECD 2012: 174-175). Jedoch müssen auch die im asiatischen Raum ablaufenden demografischen und wirtschaftlichen Veränderungsprozesse in den Blick genommen werden, welche es für Asiaten weniger attraktiv machen zu emigrieren und welche sogar Asien als eine Zielregion für mobile Fachkräfte positionieren; das bedeutet, dass ohne zielgerichtete Anstrengungen der westlichen Länder nicht klar ist, ob der konstante Strom von Fachkräften aus Asien auch in Zukunft anhalten wird (OECD 2012: 159).<sup>2</sup>

Dieser Beitrag behandelt die Fachkräftezuwanderung aus der Region Ost- und Südostasien nach Deutschland. Im Mittelpunkt steht eine Einschätzung der Bedeutung der Fachkräftezuwanderung aus dieser Region im Bezug auf die gesamte Fachkräftezuwanderung nach Deutschland.<sup>3</sup> Der Beitrag beginnt mit einer Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen und konkreten, praktischen Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften. Dem folgt eine statistische Betrachtung der Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien. Danach werden einige Hindernisse zur Gewinnung von Fachkräften aufgezeigt.

## 2. Fachkräfte aus Drittstaaten: Definition und politische Prioritätensetzung

### Fachkräfte

Der Begriff Fachkraft schließt sowohl hochqualifizierte als auch qualifizierte Personen ein: Generell verwendet die Bundesregierung die Unterscheidung zwischen hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen<sup>4</sup> als Akademiker, d. h. Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss, und qualifizierten Drittstaatsangehörigen als Facharbeiter, d. h. Personen mit (aner-

2 Vgl. auch Cerna und Chou in diesem Sammelband.

3 Der Beitrag schließt in dieser Hinsicht vertiefend an jenen von Obergfell in diesem Band an.

4 Drittstaatsangehörige sind Personen, die nicht Unionsbürger im Sinne von Art. 20 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU sind und die nicht das Gemeinschaftsrecht auf Freizügigkeit nach Art. 2 Nr. 6 i. V. m. Nr. 5 des Schengener Grenzkodex genießen. D. h. nach dieser Definition sind Staatsangehörige von Norwegen, Island, Liechtenstein und der Schweiz keine Drittstaatsangehörigen.

kannter) Berufsausbildung (BMAS/BMI 2013; Bundesregierung 2013). Der vorliegende Beitrag orientiert sich an dieser Unterscheidung.<sup>5</sup>

Im Aufenthaltsrecht sind ferner spezielle Personengruppen aufgeführt, die unter diese Definition fallen bzw. eine hohe Relevanz für die Fachkräftezuwanderung aufweisen:

- Studierende aus Drittstaaten sind als zukünftige Fachkräfte eine wichtige Zielgruppe in der deutschen Zuwanderungspolitik. Für diese Personengruppe wurden die Zuwanderungsvoraussetzungen in den letzten Jahren kontinuierlich gelockert und der Arbeitsmarktzugang während und nach dem Studium weitestgehend erleichtert.<sup>6</sup>
- Forscher mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 20 Aufenthaltsgesetz (AufenthG)<sup>7</sup> zählen aufgrund des geforderten Hochschulabschlusses des Weiteren zu hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen (Parusel/Schneider 2010: 17).<sup>8</sup>
- Zudem können Drittstaatsangehörige, die gemäß § 21 AufenthG die Kriterien für eine Aufenthaltserlaubnis für eine selbständige Tätigkeit erfüllen, als hochqualifizierte oder qualifizierte Drittstaatsangehörige angesehen werden. Die Erteilungsvoraussetzungen einer entsprechenden Aufenthaltserlaubnis setzen ein wirtschaftliches Interesse oder ein regionales Bedürfnis für die selbständige Tätigkeit, positive wirtschaftliche Auswirkungen sowie eine gesicherte Finanzierung des Vorhabens voraus. Drittstaatsangehörigen mit inländischem Hochschulabschluss oder einer Aufenthaltserlaubnis nach den §§ 18 oder 20 AufenthG kann eine

5 Für eine Diskussion der verschiedenen in Deutschland verwendeten Definitionsansätze: Mayer (2013: 11-13).

6 Für eine detaillierte Darstellung der Zuwanderungsmöglichkeiten für Studierende aus Drittstaaten: Mayer et al. (2012: 22-28).

7 § 20 AufenthG setzt die sogenannte EU-Forscherrichtlinie um (Richtlinie 2005/71/EG des Rates vom 12.10.2005 über ein besonderes Zulassungsverfahren für Drittstaatsangehörige zum Zwecke der wissenschaftlichen Forschung).

8 Für eine umfassende Untersuchung der Situation ausländischer Forscher in Deutschland: Klingert/Block (2013).

Aufenthaltserlaubnis für eine selbständige Tätigkeit auch abweichend von diesen Bestimmungen erteilt werden (§ 21 Abs. 2a S. 1 AufenthG).<sup>9</sup>

- Personen, die im Rahmen des Personalaustauschs innerhalb eines international tätigen Unternehmens oder Konzerns beschäftigt sind, stellen eine weitere Personengruppe in der deutschen Fachkräftezuwanderungspolitik dar;<sup>10</sup> ihnen kann die Zustimmung zur Ausübung einer Beschäftigung von bis zu drei Jahren erteilt werden. Bezüglich der verlangten Qualifikation wird entweder gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV eine Hochschulausbildung oder eine vergleichbare Qualifikation vorausgesetzt. Bei Drittstaatsangehörigen, die gemäß § 10 Abs. 1 Nr. 2 BeschV eine Tätigkeit ausüben, die für die Vorbereitung von Auslandsprojekten unabdingbar erforderlich ist, wird eine einer deutschen Berufsausbildung entsprechende Qualifikation verlangt.

### Fachkräftesicherung

Die Fachkräftesicherung ist eine der politischen Prioritäten in Deutschland. Bereits jetzt bestehen in bestimmten Berufen und Regionen Fachkräfteengpässe, beispielsweise bei Humanmedizinerinnen, Ingenieuren bestimmter Fachrichtungen (Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektroingenieure, Versorgungs- und Entsorgungstechnik sowie Stahl- und Metallbau) und Experten mit der Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung. Aufgrund der geringen Geburtenrate sowie der steigenden Lebenserwartung wird prognostiziert, dass das Erwerbspersonenpotenzial in Deutschland in den kommenden Jahren um mehrere Millionen Personen zurückgehen und das Durchschnittsalter der Bevölkerung zunehmen wird. Das Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) berechnet beispielsweise eine Verminderung des Erwerbspersonenpotenzials von 5,4 bis 7,3 Millionen Personen bis zum Jahr 2035 (Brücker et al. 2013: 4). Die Wohlstandssicherung gebietet folglich dringenden politischen Handlungsbedarf.

9 Für eine umfassende Untersuchung der Zuwanderung von selbständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten: Block/Klingert (2012).

10 Vgl. auch den Beitrag von Tollenaere in diesem Band.



Die Bundesregierung definiert fünf Pfade zur Sicherstellung der Fachkräftebasis der Zukunft: (1) Aktivierung und Beschäftigungssicherung, (2) bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf, (3) Bildungschancen für alle von Anfang an, (4) Qualifizierung: Aus- und Weiterbildung sowie (5) Integration und qualifizierte Zuwanderung (BA 2011b; BMAS 2011; 2013). Qualifizierte Zuwanderung ergänzt somit gemeinsam mit der Integration von Personen mit Migrationshintergrund vier sich auf das inländische Erwerbspersonenpotenzial beziehende Handlungspfade.

### 3. Nationale Strategie und Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten

#### Hauptcharakteristika der Zuwanderungssteuerung für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige

Das deutsche System der Zuwanderungssteuerung ist im Grunde arbeitgeberorientiert;<sup>11</sup> d. h. für die Zuwanderung muss gemäß § 18 Abs. 5 AufenthG ein konkretes Arbeitsplatzangebot vorliegen oder gemäß § 20 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG eine Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer anerkannten Forschungseinrichtung abgeschlossen worden sein.

Mit der Einführung des Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche für hochqualifizierte<sup>12</sup> Fachkräfte (gemäß § 18c AufenthG) wurde ab 1. August 2012 zusätzlich ein humankapitalbasiertes Element in die Systematik der deutschen Zuwanderungssteuerung eingeführt, d. h. die auf sechs Monate begrenzte Aufenthaltsmöglichkeit aufgrund der Erfüllung bestimmter Humankapitalkriterien – aber ohne vorliegendes Arbeitsplatzangebot (Strunden/Schubert 2012: 272). Die Kriterien sind hierbei das Vorhandensein eines anerkannten Hochschulabschlusses sowie die Sicherung des Lebensunterhalts während der Stellensuche. Von einem sogenannten hybriden System, also der Kombination von humankapitalorientierten (wie beispielsweise einem Punktesystem) mit arbeitgeberorientierten Elementen

11 Für eine detaillierte Darstellung arbeitgeberorientierter Systeme der Zuwanderungssteuerung: SVR (2012: 15).

12 § 18c AufenthG spricht von qualifizierten Drittstaatsangehörigen; aufgrund des vorausgesetzten Hochschulabschlusses fällt die Zielgruppe des Paragraphen jedoch gemäß der Definition dieser Studie in die Kategorie Hochqualifizierte.

der Zuwanderungssteuerung kann aber noch nicht gesprochen werden, da sich der besagte Aufenthaltstitel lediglich auf einen sechsmonatigen Zeitraum der Arbeitssuche beschränkt und nur dann in einen Aufenthaltstitel zur Beschäftigung umgewandelt werden kann, wenn in dieser Zeit ein den Anforderungen entsprechender Arbeitsplatz gefunden wurde.<sup>13</sup>

## Rechtliche Rahmenbedingungen

Das am 1. Januar 2005 in Kraft getretene AufenthG bildet die Grundstruktur der Fachkräftezuwanderung nach Deutschland. Die Beschränkungen der Beschäftigungsaufnahme wurden durch mehrere Gesetzesänderungen in den darauffolgenden Jahren schrittweise reduziert, beispielsweise durch die Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie am 1. August 2012 und die Novelle der BeschV am 1. Juli 2013.<sup>14</sup> Tabelle 1 bietet eine vereinfachte Übersicht der im AufenthG vorgesehenen Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte zur Aufnahme einer Beschäftigung.

13 Für eine detaillierte Darstellung hybrider Systeme der Zuwanderungssteuerung: Papademetriou/Sumption (2011: 5-7).

14 Für einen detaillierten Überblick über die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen: Parusel/Schneider (2010: 24-35) sowie für die anschließend eingeführten zuwanderungsrechtlichen Änderungen: Schneider (2012: 55-56). Ausführlicher zur Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie: BAMF/EMN (2013). Die am 01.07.2013 in Kraft getretene Novelle hat die Beschäftigungsverordnung grundlegend umgestaltet und vereinfacht. Die neuen Regelungen öffnen den Arbeitsmarkt erstmals für Drittstaatsangehörige, die im Ausland eine Berufsausbildung mit mindestens zweijähriger Ausbildungsdauer abgeschlossen haben (§ 6 BeschV): dazu ausführlich Mayer (2013: 17).

**Tabelle 1: Vereinfachte Übersicht der im AufenthG vorgesehenen Zuwanderungsmöglichkeiten für Fachkräfte zur Aufnahme einer Beschäftigung**

Aufenthaltstitel	Erteilungsvoraussetzungen
<b>§ 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung)</b>	Aufenthaltslaubnis zur Ausübung einer Beschäftigung, die eine qualifizierte Berufsausbildung voraussetzt, darf für eine Beschäftigung in einer Berufsgruppe erteilt werden, die durch die BeschV zugelassen worden ist.
<b>§ 19 AufenthG (Niederlassungserlaubnis für Hochqualifizierte)</b>	Kann erteilt werden an hochqualifizierte Ausländer. Hierzu zählen insbesondere Wissenschaftler mit besonderen fachlichen Kenntnissen oder Lehrpersonen in herausgehobener Funktion oder wissenschaftliche Mitarbeiter in herausgehobener Funktion.
<b>§ 19a AufenthG (Blaue Karte EU)</b>	Kann erteilt werden an Personen mit einem deutschen, einem anerkannten ausländischen oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren ausländischen Hochschulabschluss für eine Beschäftigung mit einem jährlichen Bruttomindestgehalt von 46.400 Euro (2013). In Berufen, in denen ein besonderer Mangel besteht (sogenannte Mangelberufe), beträgt das jährliche Bruttomindestgehalt 36.192 Euro (2013).
<b>§ 20 AufenthG (Forschung)</b>	Kann erteilt werden an Forscher, die eine wirksame Aufnahmevereinbarung zur Durchführung eines Forschungsvorhabens mit einer vom BAMF anerkannten Forschungseinrichtung geschlossen haben.
<b>§ 21 AufenthG (Selbständige Tätigkeit)</b>	Kann erteilt werden an Selbständige, wenn ein wirtschaftliches Interesse oder regionales Bedürfnis besteht, die Tätigkeit positive Auswirkungen auf die Wirtschaft erwarten lässt und die Finanzierung gesichert ist.

Quelle: AufenthG, eigene Darstellung

### Kurzfristige Maßnahmen der Zuwanderungssteuerung, die auf bestimmte Berufsgruppen abzielen

Grundsätzlich unterliegen Arbeitsmigranten aus Drittstaaten der Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG.<sup>15</sup> Für Fachkräfte bestehen jedoch zahlreiche Ausnahmen: Seit Juni 2011 sind Humanmediziner und

<sup>15</sup> In bestimmten Berufen, die in der Beschäftigungsverordnung geregelt sind, kann eine Aufenthaltserlaubnis zur Erwerbstätigkeit nur dann an Drittstaatsangehörige erteilt werden, wenn kein Deutscher, EU-Staatsbürger oder Drittstaatsangehöriger mit unbefristetem Aufenthaltstitel für einen besonderen Arbeitsplatz zur Verfügung steht. Das Vorliegen dieser Voraussetzung wird mit der Vorrangprüfung sichergestellt.

Ingenieure bestimmter Fachrichtungen (Maschinen-, Fahrzeugbau- und Elektroingenieure) im sogenannten Positivlistenverfahren von der Vorangprüfung befreit (BA 2011a). Dieses Verfahren wurde am 1. Februar 2012 durch eine Weisung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales (BMAS) auf Ingenieure der Fachrichtung Versorgungs- und Entsorgungstechnik sowie Stahl- und Metallbau und Experten mit der Fachrichtung Softwareentwicklung/Programmierung ausgeweitet (BA 2012). Eine Prüfung der Gleichwertigkeit der Arbeitsbedingungen (mit den Bedingungen für entsprechende ansässige Beschäftigte) bleibt jedoch bestehen. Experten sind Personen mit mindestens vierjähriger Hochschulausbildung oder vergleichbarer Qualifikation (BAMF/EMN 2013: 24). Mit Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 hat diese Regelung praktisch keine Bedeutung mehr, weil für die Erteilung der Blauen Karte EU keine Vorangprüfung erforderlich ist.

### **Weitere Maßnahmen im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie**

In Deutschland wurde die sogenannte EU-Hochqualifizierten-Richtlinie<sup>16</sup> durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union (HQualRLUmsG) mit Wirkung zum 1. August 2012 umgesetzt. Die dadurch bedingten Neuerungen im AufenthG gehen über die Vorgaben der Richtlinie zur Einführung der Blauen Karte EU hinaus, vor allem durch die kurze Frist für den Erhalt einer Niederlassungserlaubnis (§ 19a Abs. 6 AufenthG). Zudem wurde das Gesetzgebungsverfahren zum Anlass genommen, eine Möglichkeit der Arbeitssuche für Fachkräfte zu schaffen (§ 18c AufenthG) und die Erwerbsmöglichkeiten von internationalen Studierenden während des Studiums von 90 auf 120 ganze bzw. von 180 auf 240 halbe Tage (§ 16 Abs. 3 AufenthG) sowie die Frist der Arbeitssuche für Absolventen deutscher Hochschulen aus Drittstaaten von zwölf auf 18 Monate auszuweiten (§ 16 Abs. 4 AufenthG).

Weitere Erleichterungen ermöglichen es Personen während der Berufsausbildung, in einer davon unabhängigen Beschäftigung bis zu zehn Stunden pro Woche zu arbeiten (§ 16 Abs. 5a, § 17 Abs. 2 AufenthG) und nach Abschluss der Berufsausbildung eine Aufenthaltserlaubnis von bis zu einem Jahr für die Suche eines angemessenen Arbeitsplatzes zu erhalten (§ 16 Abs. 5b, § 17 Abs. 3 AufenthG).

16 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung.

Auch wurde es gemäß § 21 Abs. 2a AufenthG Absolventen deutscher Hochschulen und Forschern oder Wissenschaftlern mit einer Aufenthaltserlaubnis nach §§ 18 oder 20 AufenthG erleichtert, sich selbständig zu machen und in den Aufenthaltswitz zur selbständigen Tätigkeit (§ 21 AufenthG) zu wechseln. Voraussetzung ist, dass die beabsichtigte selbständige Tätigkeit einen Zusammenhang mit den in der Hochschulausbildung erworbenen Kenntnissen bzw. mit der Tätigkeit als Forscher oder Wissenschaftler erkennen lässt.<sup>17</sup> Die Neuerungen erlauben es Drittstaatsangehörigen überdies, mit einer im Inland erworbenen Berufsausbildung eine entsprechende Beschäftigung aufzunehmen; die Vorrangprüfung entfällt dabei (§ 6 Abs. 1 und 3 BeschV).

### **Maßnahmen verwaltungsrechtlicher Art**

Die durch die Bundesagentur für Arbeit (BA) durchzuführende Vorrangprüfung nach § 39 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 AufenthG wurde in den letzten Jahren sukzessiv für einen wachsenden Kreis von Hochqualifizierten und Qualifizierten ausgesetzt.

Der Visumerteilungsprozess wurde nach einer Untersuchung des Verfahrens zur Erteilung eines Visums an ausländische Fach- und Führungskräfte durch eine Verordnungsänderung und Neuerungen, die im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie eingeführt wurden, gestrafft. Seit dem 5. März 2013 entfällt weitgehend das Zustimmungserfordernis der Ausländerbehörde zur Visumerteilung für Erwerbsaufenthalte, insbesondere wenn kein Voraufenthalt im Bundesgebiet vorliegt (§ 31 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 Aufenthaltsverordnung – AufenthV). Für die Fälle, in denen eine Zustimmung der BA weiterhin erforderlich ist, gilt diese gemäß § 36 Abs. 1 BeschV als erteilt, wenn die BA der zuständigen Stelle nicht innerhalb von zwei Wochen nach Übermittlung der Zustimmungsanfrage mitteilt, dass die übermittelten Informationen nicht ausreichen oder der Arbeitgeber die erforderlichen Auskünfte nicht erteilt hat (die sogenannte Genehmigungsfiktion). § 36 Abs. 2 BeschV bietet darüber hinaus die Möglichkeit der generellen Vorabprüfung. Danach soll die BA bereits vor der Übermittlung der Zustimmungsanfrage der Ausübung der Beschäftigung zustimmen oder prüfen, ob die arbeitsmarktbezogenen Voraussetzungen für eine spä-

17 Für eine Darstellung der Zuwanderungsmöglichkeiten für eine selbständige Tätigkeit: Schneider (2012: 48).

tere Zustimmung vorliegen, wenn der Arbeitgeber die hierzu erforderlichen Auskünfte erteilt hat.<sup>18</sup>

### **Informationsportale/Beratungsangebote**

Informationsportale sollen die Zuwanderungsentscheidung von Fachkräften positiv beeinflussen. Das vom Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie (BMWi) gestartete Portal „Make it in Germany“<sup>19</sup> informiert Fachkräfte und Studierende über die Möglichkeiten der Erwerbszuwanderung nach Deutschland (BMAS 2013: 52).

Zusätzlich wird bei von der Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) durchgeführten Pilotprojekten der Einsatz von Fachkräfteberatern in deutschen Auslandsvertretungen in Indien, Indonesien und Vietnam vorbereitet (BMAS 2013: 52). Die Berater sollen lokale Personen sein, die Deutschland und die Anforderungen des deutschen Arbeitsmarkts kennen und zuwanderungsinteressierte Fachkräfte beraten sowie ggf. bei den Einreisevorbereitungen betreuen. Die etablierten Netzwerkstrukturen der Organisationen vor Ort (beispielsweise Auslandsvertretungen, Außenhandelskammern, Goethe-Institute und politische Stiftungen) werden gezielt genutzt. Neben deutschen arbeitsmarktpolitischen Interessen wird im Sinne einer nachhaltigen Fachkräftegewinnung auch die Situation des Herkunftslandes berücksichtigt.

Als weiteres Projekt ist „Study and Work – ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen“ zu nennen.<sup>20</sup> Damit sollen zielgerichtet ausländische Studierende an ostdeutschen Hochschulen dazu motiviert werden, eine Beschäftigung in den neuen Bundesländern aufzunehmen. Dafür wird von Hochschulen verlangt, verstärkt mit der regionalen Wirtschaft und den regionalen Arbeitsagenturen zusammenzuarbeiten. Hintergrund ist, dass der demografische Wandel in Ostdeutschland weiter fortgeschritten ist als in Westdeutschland und zudem verhältnismäßig weniger Ausländer in den Osten der Bundesrepublik zuziehen (Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer

18 Für eine Diskussion dieser Thematik: z. B. Strunden/Schubert (2012: 275) und Copur/Steller (2013: 63).

19 [www.make-it-in-germany.com](http://www.make-it-in-germany.com) (31.10.2013). Das Portal ist unter anderem wechselseitig mit dem Immigrationsportal der EU verlinkt, [www.ec.europa.eu/immigration](http://www.ec.europa.eu/immigration) (31.10.2013).

20 [www.hof.uni-halle.de/projekte/study-and-work](http://www.hof.uni-halle.de/projekte/study-and-work) (31.10.2013).

2013); im Jahr 2011 lag beispielsweise der Wanderungssaldo von Ausländern in den neuen Bundesländern bei 13.463 Personen und in den alten Bundesländern bei 262.908 (Statistisches Bundesamt 2013: 14). Mit dem Ziel, ausländische Studierende und Absolventen an bayerischen Hochschulen für die bayerische Wirtschaft zu gewinnen, existiert unter dem Titel „Study and Stay in Bavaria“ ein vergleichbares Projekt der Bayerischen Staatsregierung, das bis zum Frühjahr 2013 an verschiedenen Hochschulstandorten fortgeführt wird.<sup>21</sup>

### **Speziell auf Forscher abzielende Maßnahmen**

Im Jahr 2010 haben sich die Alexander von Humboldt-Stiftung, der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die Fraunhofer Gesellschaft zum „Verbund Internationales Forschungsmarketing“ zusammengeschlossen. Der Verbund läuft im Rahmen der vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gestarteten Werbeinitiative für den Forschungsstandort Deutschland unter der Marke „Research in Germany – Land of Ideas“.

Der DAAD ist im Forschungsverbund federführend für die Gewinnung von Nachwuchswissenschaftlern zuständig, welche von der Bundesregierung als hochqualifizierte Drittstaatsangehörige gesehen werden. Dafür bietet er zielgruppenspezifische Informationsbroschüren sowie das Informationsportal „Research in Germany“<sup>22</sup> an und organisiert Gemeinschaftsauftritte deutscher Hochschulen und Forschungseinrichtungen auf internationalen Karrieremessen sowie weltweite Informationsseminare (z. B. European Career Fair, Boston; Naturejobs Career Expo, London; PhD-Workshop China, Peking).

Etablierte Wissenschaftler werden im Verbund Forschungsmarketing hauptsächlich von der DFG bzw. der Alexander von Humboldt-Stiftung angesprochen. Zu den entsprechenden Maßnahmen zählen Workshops und Informationsstände auf internationalen Fachtagungen, mittelbare Ansprache durch Alumni und verschiedene zielgruppenspezifische Informationsangebote.

21 [www.work-in-bavaria.de/arbeitnehmer/arbeiten/studium/study-and-stay](http://www.work-in-bavaria.de/arbeitnehmer/arbeiten/studium/study-and-stay) (31.10.2013).

22 [www.research-in-germany.de](http://www.research-in-germany.de) (31.10.2013).

## Begünstigungen beim Familiennachzug

Für Fachkräfte, die in Deutschland eine Erwerbstätigkeit ausüben, gilt grundsätzlich das Recht auf Familiennachzug. Seit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzbedürftigen und ausländischen Arbeitnehmern am 6. September 2013 haben alle Familienangehörigen unbeschränkten Arbeitsmarktzugang (§ 27 Abs. 5 AufenthG). Seit August 2007 müssen Ehegatten von Drittstaatsangehörigen generell grundlegende Deutschkenntnisse nachweisen, um im Rahmen einer Familienzusammenführung einreisen zu können. Dies gilt nicht für Ehegatten von Inhabern der Blauen Karte EU (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 5 AufenthG) sowie für Ehegatten von Hochqualifizierten, Forschern und Selbständigen (d. h. Personen, die einen Aufenthaltstitel nach den §§ 19-21 AufenthG besitzen), soweit die Ehe bereits bestand, als der ersteinreisende Ehegatte seinen Lebensmittelpunkt in die Bundesrepublik verlegt hat (§ 30 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 AufenthG). Des Weiteren sind Familienangehörige von Ausländern aus Staaten, für die auch bei Aufenthalten, die keine Kurzaufenthalte sind, kein Visum zur Einreise benötigt wird, vom Nachweis der grundlegenden Deutschkenntnisse ausgenommen (§ 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 4 AufenthG i. V. m. § 41 AufenthV).<sup>23</sup>

## Maßnahmen zur Integration von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen

Zur modellhaften Charakterisierung des Zuwanderungsprozesses verwendet das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) ein aus drei Phasen bestehendes Modell: „Vorintegration“, „Erstorientierung in Deutschland“ und „Etablierung in Deutschland“. Um Deutschland für hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige als Lebens- und Arbeitsstandort attraktiv zu machen, sollen in allen Phasen Willkommen und Anerkennung signalisiert, umgesetzt und etabliert werden (BAMF 2013b: 4; Schammann et al. 2012). Gegenwärtig erarbeiten Bundesregierung, Länder und Akteure der Zivilgesellschaft entsprechende Schritte bzw. setzen diese bereits um.<sup>24</sup> Einige Maßnahmen werden im Folgenden aufgeführt.

23 Australien, Israel, Japan, Kanada, Republik Korea, Neuseeland, Vereinigte Staaten von Amerika, Andorra, Honduras, Monaco und San Marino.

24 Für Handlungsempfehlungen: z. B. BAMF (2013b).



Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (das sogenannte Anerkennungsgesetz) in Kraft. Damit schafft der Gesetzgeber erstmalig einen allgemeinen Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf.<sup>25</sup> Dies soll einen nachhaltigen Beitrag zur Fachkräftesicherung und zur Integration von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen leisten (BAMF/EMN 2013). Daneben hat der Bund die Informations- und Beratungsangebote zur Anerkennung ausländischer Qualifikationen massiv ausgebaut. Seit dem 1. April 2012 stellt das Online-Portal „Anerkennung in Deutschland“<sup>26</sup> zentral Informationen zu Anerkennungsverfahren und gesetzlichen Grundlagen in Deutsch und Englisch zur Verfügung (BAMF/EMN 2013). Eine Erstinformation ebenfalls in deutscher und englischer Sprache bietet zudem auch die im Auftrag des BMBF vom BAMF betriebene Hotline zur Anerkennung ausländischer Berufsabschlüsse.<sup>27</sup>

Überdies soll die Erstorientierung – und somit die Integration – von Fachkräften durch den Aufbau von Welcome Centern erleichtert werden. Das BMAS unterstützt diese durch eine Anschubfinanzierung im Rahmen des IQ-Netzwerks.<sup>28</sup> Die Center sind kommunal organisiert. In Hamburg ist das Welcome Center beispielsweise in den Räumen der Handelskammer verortet (BMAS 2013: 53).<sup>29</sup> Das BAMF fördert mit Unterstützung von zehn Bundesländern das zweijährige Modellprojekt „Ausländerbehörden – Willkommensbehörden“. Das Projekt zielt darauf ab, Ausländerbehörden auf dem Weg zu „Willkommensbehörden“ zu begleiten (BAMF 2013c).

25 Dieser Rechtsanspruch bezieht sich nur auf die Anerkennung zu nicht reglementierten und bundesrechtlich reglementierten deutschen Referenzberufen. Entsprechende Länderregelungen über die Anerkennung zu landesrechtlich reglementierten Referenzberufen sind teilweise bereits in Kraft getreten oder stehen kurz davor.

26 [www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de](http://www.anerkennung-in-deutschland.de/html/de) (31.10.2013).

27 [www.bamf.de/beruf-anerkennung](http://www.bamf.de/beruf-anerkennung) (31.10.2013).

28 Das BMAS hat das bundesweite Netzwerk „Integration durch Qualifizierung“ (IQ) im Jahr 2005 ins Leben gerufen, um die Arbeitsmarktintegration von Erwachsenen mit Migrationshintergrund zu verbessern ([www.netzwerk-iq.de](http://www.netzwerk-iq.de), 31.10.2013).

29 Vgl. auch den Beitrag von Steller in diesem Band.

#### 4. Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien: Erkenntnisse aus der Statistik

Die Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien kann anhand der Daten des Ausländerzentralregisters (AZR) zu erteilten Aufenthaltstiteln und Zustimmungen zur Beschäftigung der BA statistisch eingegrenzt werden.<sup>30</sup>

##### **Zuwanderung von Fachkräften (AZR-Daten)**

Für eine quantitative Abschätzung des Gesamtphänomens der Fachkräftezuwanderung lassen sich Personen, die mit einem Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung (nach § 18 Abs. 4 AufenthG), für Hochqualifizierte (nach § 19 AufenthG), für Forscher (nach § 20 AufenthG), zur selbstständigen Beschäftigung (§ 21 AufenthG) und – seit dem 1. August 2012 – mit einer Blauen Karte EU (§ 19a AufenthG) eingereist sind, addieren. In Bezug auf eine Aufenthaltserlaubnis zur selbstständigen Beschäftigung ist anzunehmen, dass die meisten dieser Personen als Fachkräfte gemäß der Definition dieses Beitrages gelten.

Im Jahr 2012 wanderten ungefähr 5.900 Fachkräfte aus Ost- und Südostasien zu. Beim Vergleich der Jahre 2009 bis 2012 zeigt sich, dass die Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien beträchtlich zugenommen hat, von gut 4.000 Personen im Jahr 2009 auf knapp 6.100 Personen im Jahr 2011. Im Jahr 2012 ist ein geringfügiger Rückgang zu verzeichnen, auf rund 5.900 Fachkräfte. Der prozentuale Anteil der Fachkräfte aus Ost- und Südostasien am Gesamtphänomen der Fachkräftezuwanderung – im Jahr 2012 rund 27.000 Drittstaatsangehörige (Mayer 2013: 25) – ist 2012 gegenüber 2009 dennoch leicht um ungefähr 4 Prozentpunkte auf knapp 22 % geschrumpft. Trotzdem ist Ost- und Südostasien – gemeinsam mit Südostasien und vor allem Indien – eine der wichtigsten Herkunftsregionen für Fachkräfte aus Drittstaaten.

30 Der Beitrag behandelt im Folgenden die Zuwanderung von Fachkräften aus Ost- und Südostasien. Für eine allgemein gehaltene Diskussion der Zuwanderung von Fachkräften: Mayer (2013).

Tabelle 2: Zuwanderung von Fachkräften (2009–2012), erteilte Aufenthaltstitel

	2009			2010		
	Alle Staatsan- gehörig- keiten	Ost- und Südostasien		Alle Staatsan- gehörig- keiten	Ost- und Südostasien	
			in % von allen Staats- angehörig- keiten			in % von allen Staats- angehörig- keiten
§ 18 Abs. 4 AufenthG	14.816	3.900	26,3	17.889	4.872	27,2
§ 19 AufenthG	169	17	10,1	219	28	12,8
§ 19a AufenthG*						
§ 20 AufenthG	140	46	32,9	211	60	28,4
§ 21 AufenthG	1.024	180	17,6	1.040	145	13,9
Insgesamt	16.149	4.143	25,7	19.359	5.105	26,4

	2011			2012		
	Alle Staatsan- gehörig- keiten	Ost- und Südostasien		Alle Staatsan- gehörig- keiten	Ost- und Südostasien	
			in % von allen Staats- angehörig- keiten			in % von allen Staats- angehörig- keiten
§ 18 Abs. 4 AufenthG	23.912	5.738	24,0	23.191	5.245	22,6
§ 19 AufenthG	370	49	13,2	244	36	14,8
§ 19a AufenthG*				2.190	266	12,1
§ 20 AufenthG	317	89	28,1	366	126	34,4
§ 21 AufenthG	1.347	207	15,4	1.358	226	16,6
Insgesamt	25.946	6.083	23,4	27.349	5.899	21,6

Anmerkung: \* § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) trat am 1. August 2012 in Kraft.

Quelle: BMI/BAMF (2011; 2012; 2013); BAMF (2013a); eigene Berechnungen

### **Zuwanderung von Hochqualifizierten (§ 19 AufenthG) und Forschern (§ 20 AufenthG) (AZR-Daten)**

Bei Betrachtung zweier speziell für hochqualifizierte Drittstaatsangehörige geschaffenen Aufenthaltstitel – § 19 AufenthG für Hochqualifizierte und § 20 AufenthG für Forscher – fällt auf, dass die Zahl der gemäß dieser Titel eingereisten Personen aus Ost- und Südostasien zugenommen hat. Eine Ausnahme bildet in Bezug auf die Aufenthaltstitel nach § 19 AufenthG das Jahr 2012, in dem die Zahl von 49 Personen im Vorjahr auf 36 zurückging. Dies ist vermutlich auf die Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 und darauf zurückzuführen, dass das Regelbeispiel, nach dem für die Erteilung der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG die Erfüllung einer bestimmten Gehaltsgrenze ausreichte (früher § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG), gestrichen wurde. Mengenmäßig bewegten sich die nach den §§ 19 und 20 AufenthG vergebenen Titel auf vergleichsweise niedrigem Niveau.<sup>31</sup> Im Jahr 2012 reisten beispielsweise 36 Hochqualifizierte nach § 19 AufenthG und 126 Forscher nach § 20 AufenthG aus Ost- und Südostasien ein. Diese Entwicklungen sind vergleichbar mit dem Zuzug von Drittstaatsangehörigen generell in diese Aufenthaltstitel.

Der Blick auf die Geschlechterverteilung zeigt, dass die Mehrheit dieser Aufenthaltstitel an Männer vergeben wurde, wobei die Frauenquote bei Fachkräften aus Ost- und Südostasien etwas unter der für alle Drittstaatsangehörigen liegt. Vor allem bei zugewanderten Forschern liegt die Frauenquote mit 19 % knapp 10 Prozentpunkte unter der aller Drittstaatsangehörigen. Zu den wichtigsten Herkunftsländern in Ost- und Südostasien gehören in Bezug auf § 19 AufenthG Japan und in Bezug auf § 20 AufenthG China und Japan.

<sup>31</sup> Bei § 19 AufenthG allerdings mit der Besonderheit eines von Anfang an unbefristeten Aufenthaltstitels.

**Tabelle 3: Zugewanderte Hochqualifizierte, denen eine Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2009-2012)**

Staatsangehörigkeit	2009 eingereist	2010 eingereist	2011 eingereist	2012 eingereist		
					dar.: weiblich	Frauenanteil in %
Vereinigte Staaten	73	69	107	92	18	19,6
Indien	21	17	38	25	3	12,0
Russische Föderation	6	15	50	23	4	17,4
Japan	13	5	19	17	0	0,0
Kanada	10	16	14	7	3	42,9
Türkei	5	12	12	7	0	0,0
sonstige Staatsangehörigkeiten	41	85	130	73	12	16,4
<b>Ost- und Südostasien</b>	<b>17</b>	<b>28</b>	<b>49</b>	<b>36</b>	<b>5</b>	<b>13,9</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>169</b>	<b>219</b>	<b>370</b>	<b>244</b>	<b>40</b>	<b>16,4</b>

Quelle: BMI/BAMF (2013); BAMF (2013a); eigene Berechnungen

**Tabelle 4: Zugewanderte Forscher, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 20 AufenthG erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2009-2012)**

Staatsangehörigkeit	2009 eingereist	2010 eingereist	2011 eingereist	2012 eingereist		
					dar.: weiblich	Frauenanteil in %
China	17	28	53	67	13	19,4
Indien	12	24	45	43	13	30,2
Vereinigte Staaten	19	26	40	38	10	26,3
Japan	14	11	17	26	1	3,8
Russische Föderation	10	12	21	22	5	22,7
sonstige Staatsangehörigkeiten	68	110	141	170	63	37,1
<b>Ost- und Südostasien</b>	<b>46</b>	<b>60</b>	<b>89</b>	<b>126</b>	<b>24</b>	<b>19,0</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>140</b>	<b>211</b>	<b>317</b>	<b>366</b>	<b>105</b>	<b>28,7</b>

Quelle: BMI/BAMF (2013); BAMF (2013a); eigene Berechnungen

### Zuwanderung von Personen mit Blauer Karte EU (§ 19a AufenthG) (AZR-Daten)

Mit der im August 2012 eingeführten Aufenthaltserlaubnis gemäß § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) reisten im Jahr 2012 266 Personen aus Ost- und Südostasien ein (200 für Regelberufe und 66 für Mangelberufe). Das sind ca. 12 % von allen im Jahr 2012 in diesen Aufenthaltstitel eingereisten Personen. Der Frauenanteil liegt bei den Personen aus Ost- und Südostasien mit 23,7 % gut 5 Prozentpunkte über dem für alle Zuwanderer mit diesem Aufenthaltstitel. China ist das wichtigste Herkunftsland aus Ost- und Südostasien bei Zuwanderung mit einer Blauen Karte EU. Der Frauenanteil liegt hierbei mit 30,6 % deutlich über dem der gesamten Region.

Zu beachten ist, dass die zur Zuwanderung erteilten Blauen Karten EU nicht notwendigerweise eine zusätzliche Zuwanderung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen darstellen. Eher liegt die Vermutung nahe, dass seit 1. August 2012 – zumindest zu einem gewissen Anteil – nun in einigen Fällen die Blaue Karte EU anstelle einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung (gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG) vergeben wird. Außerdem kann vermutet werden, dass einige Blaue Karten EU auch anstelle einer Niederlassungserlaubnis gemäß § 19 AufenthG vergeben werden; der quantitative Umfang dieser Entwicklung hält sich aufgrund der relativ geringen Erteilungszahlen der Niederlassungserlaubnis nach § 19 AufenthG aber vermutlich in Grenzen.

**Tabelle 5: Zugewanderte Hochqualifizierte, denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 19a AufenthG (Blaue Karte EU) erteilt wurde, nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2012)**

Staatsangehörigkeit	Regelberufe nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 1 BeschV		Mangelberufe nach § 19a AufenthG i. V. m. § 41a Abs. 2 BeschV		Beschäftigung nach § 19a AufenthG insgesamt		
	absolut	in %	absolut	in %	absolut	dar.: weiblich	Frauenanteil in %
Indien	426	69,7	185	30,3	611	54	8,8
Vereinigte Staaten	130	85,5	22	14,5	152	42	27,6
Russische Föderation	95	66,4	48	33,6	143	34	23,8
Ägypten	48	40,7	70	59,3	118	4	3,4
China	71	65,7	37	34,3	108	33	30,6
sonstige Staatsangehörigkeiten	617	58,3	441	41,7	1.058	234	22,1
<b>Ost- und Südostasien</b>	<b>200</b>	<b>75,2</b>	<b>66</b>	<b>24,8</b>	<b>266</b>	<b>63</b>	<b>23,7</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>1.387</b>	<b>63,3</b>	<b>803</b>	<b>36,7</b>	<b>2.190</b>	<b>401</b>	<b>18,3</b>

Quelle: BAMF (2013a); eigene Berechnungen

Beschränkt man die Analyse der Hochqualifiziertenzuwanderung auf die gemäß § 19, § 19a sowie § 20 AufenthG erteilten Aufenthaltstitel, unterschätzt man das Gesamtphänomen, da die große Mehrheit der hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen – d. h. gemäß der Definition dieses Beitrages Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss – bis zur Einführung der Blauen Karte EU eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG erhielten.

### **Zuwanderung zur qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG (AZR-Daten)**

Die Untersuchung der Zahl der vergebenen Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 4 AufenthG (qualifizierte Beschäftigung) gibt Aufschluss über die Zuwanderung von qualifizierten Drittstaatsangehörigen, aber auch über die von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen. Um dies zu unterscheiden, werden im nachfolgenden Abschnitt Daten zur Arbeitsgenehmigung der BA hinzugezogen.

Im Jahr 2012 reisten 5.245 ost- und südostasiatische Personen ein, denen eine Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt wurde. Damit kamen im Vergleich mit den anderen für die Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien relevanten Aufenthaltstiteln mit diesem Aufenthaltstitel mit Abstand am meisten Fachkräfte nach Deutschland. Dies ist auch bei der Fachkräftezuwanderung generell zu beobachten (Mayer 2013: 23).

Die zur qualifizierten Beschäftigung erteilten Aufenthaltserlaubnisse haben zwischen den Jahren 2009 und 2011 zugenommen, jedoch weniger dynamisch als der Anstieg der erteilten Aufenthaltserlaubnisse für Hochqualifizierte (gemäß § 19 AufenthG) und Forscher (gemäß § 20 AufenthG), der sich allerdings auf einem quantitativ erheblich niedrigeren Niveau bewegt. Im Jahr 2012 sank die Zahl der mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG eingereisten Personen aus Ost- und Südostasien um knapp 500 Personen. Anzunehmen ist, dass der Rückgang u. a. der Einführung der Blauen Karte EU zum 1. August 2012 geschuldet ist. Die wichtigsten ost- und südostasiatischen Herkunftsländer waren 2012 China und Japan.

**Tabelle 6: Zur Ausübung einer Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG eingereiste Ausländer nach häufigsten Staatsangehörigkeiten (2009-2012)**

Staatsangehörigkeit	2009		2010		2011		2012	
		in %		in %		in %		in %
Indien	2.515	18,0	3.165	18,5	4.481	19,2	4.067	17,9
Kroatien	979	7,0	1.180	6,9	2.357	10,1	2.694	11,9
China	1.721	12,3	2.232	13,0	2.692	11,6	2.654	11,7
Bosnien-Herzegowina	856	6,1	827	4,8	1.762	7,6	2.188	9,6
Vereinigte Staaten	1.810	12,9	2.208	12,9	2.515	10,8	2.142	9,4
Japan	1.091	7,8	1.438	8,4	1.658	7,1	1.490	6,6
Serbien (inkl. ehem. Serbien und Montenegro)	334	2,4	945	5,5	1.154	5,0	1.162	5,1
Türkei	788	5,6	698	4,1	887	3,8	1.156	5,1
Russische Föderation	481	3,4	552	3,2	709	3,0	584	2,6
Ukraine	309	2,2	276	1,6	297	1,3	266	1,2
sonstige Staatsangehörigkeiten	3.121	22,3	3.621	21,1	4.776	20,5	3.099	13,7
<b>Ost- und Südostasien</b>	<b>3.685</b>	<b>26,3</b>	<b>4.633</b>	<b>27,0</b>	<b>5.561</b>	<b>23,9</b>	<b>5.157</b>	<b>22,7</b>
<b>Insgesamt</b>	<b>14.005</b>	<b>100,0</b>	<b>17.142</b>	<b>100,0</b>	<b>23.288</b>	<b>100,0</b>	<b>22.695</b>	<b>100,0</b>

Quelle: BMI/BAMF (2011, 2012, 2013); BAMF (2013a); eigene Berechnungen

### **Zustimmungen der BA zu einem Aufenthaltstitel zum Zweck der Beschäftigung**

Für eine Aufschlüsselung der zugewanderten Fachkräfte nach den Paragraphen der BeschV, i. V. m. denen eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG erteilt wird, werden die Daten zur Beschäftigungszustimmung der BA hinzugezogen. 20,8 % der quantitativ bedeutendsten Ausnahmetatbestände der BeschV – die kumuliert ungefähr 86 % aller Zustimmungen der BA zu einem Aufenthaltstitel gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. einem der Ausnahmetatbestände der BeschV im Jahr 2012 ausmachten – erfolgten an Personen aus Ost- und Südostasien (vgl. Tabelle 7). Dabei fällt auf, dass im Verhältnis zu allen einschlägigen Zustimmungen besonders



viele leitende Angestellte und Spezialisten (§ 28 Abs. 1 BeschV alt<sup>32</sup>) aus Ost- und Südostasien kamen (ca. 45 %). Überdies wurden mit 33 % relativ viele Zustimmungen für Fachkräfte mit inländischem Hochschulabschluss (§ 27 Nr. 3 BeschV alt) an Personen aus Ost- und Südostasien erteilt. Dieser Ausnahmetatbestand wurde jedoch im Zuge der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie abgeschafft, d. h. seit dem 1. August 2012 sind Absolventen deutscher Hochschulen von der Zustimmung der BA befreit (nun: § 2 Abs. 1 Nr. 3 BeschV).

Die meisten Zustimmungen wurden 2012 an chinesische Staatsangehörige erteilt, mit einigem Abstand gefolgt von südkoreanischen und japanischen Staatsangehörigen.

**Tabelle 7: Zustimmung der BA zu einem Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) (2012) (Teil 1)**

	§ 28 Nr.1 BeschV (leitende Angestellte und Spezialisten - Beschäftigung im inländischen Unternehmen)	§ 30 BeschV (Pflege- kräfte)	§ 31 Nr.1 BeschV (interna- tionaler Personen- austausch)	§ 27 Nr. 1 BeschV (Fachkräfte mit einem anerkannten ausländischen Hochschul- abschluss) erfasst bis 7/2012	§ 27 Nr. 2 BeschV (Zulassung von IKT- Fachkräften) erfasst bis 7/2012
<b>Summe Ost- und Südostasien</b>	972	0	1.263	598	79
<b>Summe Ost- und Südostasien in % von allen Staats- angehörigkeiten</b>	45,3	0,0	17,5	11,8	9,6
<b>Alle Staatsange- hörigkeiten</b>	2.146	141	7.233	5.073	819

Quelle: BA (2013); eigene Berechnungen

32 BeschV alt bezieht sich auf die Fassung der Beschäftigungsverordnung, die vor dem 01.08.2012 in Kraft war.

**Tabelle 7: Zustimmung der BA zu einem Aufenthaltstitel zur qualifizierten Beschäftigung (§ 18 Abs. 4 AufenthG) (2012) (Teil 2)**

	§ 27 Nr. 3 BeschV (Fachkräfte mit einem inländischen Hochschul- abschluss) erfasst bis 7/2012	§ 27 Abs. 2 BeschV (Blaue Karte EU bei vorliegenden Voraussetzungen des § 41a BeschV) in Kraft ab 08/2012	§ 27 Abs. 1 Nr. 1 BeschV (Fachkräfte mit einem anerkannten ausländischen Hochschul- abschluss) in Kraft ab 08/2012	§ 27 Abs. 1 Nr. 2 BeschV (Zulassung von IKT- Fachkräften) in Kraft ab 08/2012	Insgesamt
<b>Summe Ost- und Südostasien</b>	1.440	43	219	17	4.631
<b>Summe Ost- und Südostasien in % von allen Staatsangehörigkeiten</b>	33,0	6,0	14,5	6,3	20,8
<b>Alle Staatsangehörigkeiten</b>	4.363	718	1.507	270	22.270

Quelle: BA (2013); eigene Berechnungen

Anhand der in der BeschV alt vorgeschriebenen Voraussetzungen für die jeweilige Beschäftigung kann des Weiteren festgestellt werden, ob die Drittstaatsangehörigen möglicherweise Hochqualifizierte sind – beispielsweise Personen, die eine Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. § 27 Abs. 1 BeschV alt (Fachkräfte mit einem anerkannten oder einem deutschen Hochschulabschluss vergleichbaren Hochschulabschluss) erhielten.

Schätzungen auf Grundlage der Zustimmungsdaten der BA ergeben, dass eine bedeutende Anzahl der Zustimmungen für eine qualifizierte Beschäftigung nach § 18 Abs. 4 AufenthG tatsächlich Hochqualifizierte betreffen könnten. Beispielsweise könnten alle Personen aus Ost- und Südostasien, die im Jahr 2012 eine Zustimmung der BA zu einem Aufenthaltstitel gemäß § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. einem der quantitativ bedeutendsten Ausnahmetatbestände der BeschV erteilt bekamen, auch Hochqualifizierte sein (also ungefähr 86 % aller Zustimmungen zu einem Aufenthaltstitel nach § 18 Abs. 4 AufenthG i. V. m. einem Ausnahmetatbestand der BeschV im Jahr 2012). Bei der Berücksichtigung jeglicher für die Fachkräftezuwanderung in der BeschV aufgeführten Ausnahmetatbestände ist zu vermu-

ten, dass der Anteil noch weiter wachsen würde. Diese Befunde ergänzen sich mit den Ergebnissen einer vom BAMF durchgeführten Befragung einer repräsentativen Stichprobe von Personen mit einer Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 AufenthG: Knapp 87 % der Befragten hatten angegeben, ein Studium (in Deutschland oder im Ausland) abgeschlossen zu haben. Zu vermerken ist jedoch, dass es sich bei den ausländischen Studienabschlüssen nicht notwendigerweise um mit deutschen Studienabschlüssen vergleichbare Abschlüsse handeln muss (Heß 2012: 44-45).

Zu beachten ist überdies, dass zusätzlich zu den hier aufgeführten Zustimmungen der BA für die Ausübung einer qualifizierten Beschäftigung an Personen aus Ost- und Südostasien noch weitere hochqualifizierte und qualifizierte Drittstaatsangehörige aus dieser Region hinzukommen, die eine Aufenthaltserlaubnis gemäß § 18 Abs. 4 S. 1 AufenthG für eine Beschäftigung erhalten, die keine Zustimmung der BA voraussetzt (§§ 2-15 BeschV alt). Zahlen, die dazu vertiefte Erkenntnisse liefern könnten, liegen jedoch nicht vor.

## 5. Herausforderungen und Hindernisse bei der Gewinnung von Fachkräften

Faktoren – und somit auch Herausforderungen und Hindernisse – bei der Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten lassen sich grundsätzlich in drei Gruppen unterteilen: Dauerhafte, politisch weitgehend nicht regulierbare Charakteristika (z. B. Sprache, geografische Lage und wirtschaftliche Größe), wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Maßnahmen sowie zuwanderungspolitische Regeln und Maßnahmen (SVR 2012: 7-8).

### Nicht oder schwer regulierbare Hindernisse

Die deutsche Gesellschaft wird zunehmend pluralistischer. Zuwanderung ist jedoch weiterhin in einigen Teilen der Gesellschaft nicht ausschließlich positiv besetzt und eine Kultur des Willkommens und der gegenseitigen Anerkennung als Fundament des gesellschaftlichen Zusammenhalts (BAMF 2013b: 3) ist bisher nur bedingt etabliert. Um dem entgegenzusteuern, werden vielerorts Beratungs- und Informationsstrukturen eingerichtet, administrative Prozesse optimiert sowie Programme zur Förderung der Toleranz von Vielfalt durchgeführt. Es braucht jedoch Zeit, bis zum einen das Umdenken in der staatlichen Zuwanderungspolitik zu Änderun-

gen der öffentlichen Wahrnehmung führt und zum anderen durch Willkommensmaßnahmen die Attraktivität Deutschlands bei Fachkräften aus Drittstaaten nachhaltig gesteigert werden kann (OECD 2013b: 23).

Die deutsche Sprache kann ein Hindernis bei der Zuwanderung von Fachkräften darstellen, da in vielen Unternehmen Kenntnisse der deutschen Sprache für eine Anstellung als Voraussetzung angesehen werden; vor allem ist dies bei kleinen und mittleren Unternehmen der Fall (OECD 2013b: 20, 23-24).

### **Wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Hindernisse**

Die duale Ausbildung und die hohe Zahl der reglementierten Berufe kann sich als Hindernis für an Zuwanderung nach Deutschland interessierte Fachkräfte darstellen (OECD 2013b: 171-174). Durch das Anerkennungsgesetz wurde viel erreicht, z. B. durch die Konkretisierung der Vorgaben und die klare Strukturierung des Anerkennungsverfahrens. Trotzdem setzen einige Unternehmen noch formal erworbene Qualifikationen voraus, die im Ausland nicht oder nur bedingt entsprechend existieren und somit schlecht vergleichbar sind.

Auf Forscher aus Drittstaaten kann der Aufbau der deutschen Hochschullandschaft negativ wirken, beispielsweise durch die eingeschränkte Existenz der im angelsächsischen Hochschulraum üblichen Tenure Tracks (d. h. Stellen auf Lebenszeit nach einer befristeten Bewährungszeit), eine vielerorts fehlende Unterstützung bei der Arbeitssuche des Partners (sogenannte Dual Career Aspekte) sowie einem mangelnden Mittelbau an deutschen Hochschulen.<sup>33</sup>

### **Zuwanderungspolitische Hindernisse**

Die reale, aber vor allem die wahrgenommene Komplexität des deutschen Zuwanderungsrechts kann die Zuwanderung von Fachkräften erschweren. Zum einen wird der Rechtsrahmen von Unternehmen in Deutschland (besonders, aber nicht ausschließlich von kleinen und mittleren Unternehmen) als komplizierter wahrgenommen als er tatsächlich ist. Die unter-

33 Für eine detaillierte Darstellung der deutschen Hochschullandschaft in diesem Kontext: Mayer et al. (2012).

nehmerischen Personalbeschaffungsstrategien haben sich auch im Zuge der fortschreitenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts in den letzten Jahren kaum geändert – d. h. die aufenthaltsrechtlichen Möglichkeiten der Fachkräftebeschäftigung werden verhältnismäßig wenig genutzt (OECD 2013b: 20).

Zum anderen werden die rechtlichen Bestimmungen zum Teil auch von Fachkräften aus Drittstaaten als unübersichtlicher und der Verwaltungsakt als langwieriger wahrgenommen als dies in Wirklichkeit der Fall ist, was die Zuwanderungsentscheidung negativ beeinflussen kann (OECD 2013b: 21-22). Dies mag unter anderem auch der nur in relativ kleinen Schritten verlaufenden Öffnung des deutschen Arbeitsmarkts für Fachkräfte aus Drittstaaten geschuldet sein. Eine zusätzliche Ursache ist die Wahrnehmung notwendiger verwaltungstechnischer Schritte, die das Verfahren der Visumvergabe verlängern können. Beispiele dafür sind die für einige Beschäftigungen notwendige Vorrangprüfung,<sup>34</sup> die Beteiligung verschiedener Stellen beim Prozess der Visumvergabe – Auslandsvertretung, teilweise noch Ausländerbehörde und Zentrale Auslands- und Fachvermittlung (ZAV)<sup>35</sup> – und die Verwendung von Papierformularen (OECD 2013b: 21-22, 31-32; Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung 2011; NKR 2011). Die Zuzüge von Fachkräften konzentrieren sich vor allem auf Großstädte. Da die Personalausstattung der Ausländerbehörden aber oftmals nicht oder nur eingeschränkt ausgeweitet wurde, kann es mancherorts zu langen Wartezeiten bei der Erteilung der Aufenthaltstitel kommen.

Obwohl die geltenden Einkommensgrenzen für die Zuwanderung von Hochqualifizierten bei der Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie deutlich gesenkt wurden (wobei nun allerdings auch eine Aufenthaltserlaubnis anstelle einer unbefristeten Niederlassungserlaubnis erteilt wird),<sup>36</sup> werden sie von manchen Stellen weiterhin als zu hoch angesehen,

34 Obwohl die Vorrangprüfung fast ausschließlich positiv ausfällt (OECD 2013b: 19).

35 Die ZAV wird nur beteiligt, falls eine Zustimmung der BA erforderlich ist.

36 Gemäß dem vor dem 01.08.2012 gültigen § 19 AufenthG entsprach im Falle des Regelbeispiels nach § 19 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG die Einkommensgrenze der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung – im Jahr 2012 waren dies 67.200 Euro. Die von der Blauen Karte EU vorgeschriebene Einkommensgrenze liegt hingegen bei zwei Dritteln der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung (bei Mangelberufen bei 52 % der Beitragsbemessungsgrenze der allgemeinen Rentenversicherung), also 46.400 Euro im Jahr 2013 (Mangelberufe: 36.192 Euro).

da sie beispielsweise nicht nach dem Alter der zuwandernden Drittstaatsangehörigen gestaffelt sind (OECD 2013b: 18, 27-28). Zu diesem Punkt besteht bis jetzt jedoch kein politischer Konsens.

## 6. Fazit

Die Gewinnung von hochqualifizierten Drittstaatsangehörigen, d. h. Personen mit (anerkanntem) Hochschulabschluss, und qualifizierten Drittstaatsangehörigen, d. h. Personen mit (anerkannter) Berufsausbildung, ist einer der von der Bundesregierung aufgezeigten Handlungspfade, welche die nachhaltige Fachkräftesicherung gewährleisten sollen. Dies manifestiert sich unter anderem in der kontinuierlichen Öffnung des deutschen Arbeitsmarktes für Fachkräfte aus Drittstaaten in den letzten Jahren. Parallel zur aktiveren Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten sind die Zuwanderungszahlen dieser Personengruppe in den letzten Jahren stetig gestiegen. Die entsprechenden Maßnahmen werden dabei ihren Beitrag geleistet haben, ein direkter Kausalzusammenhang lässt sich jedoch aufgrund der Komplexität des Phänomens nicht herstellen.

### Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten

Von den vielen in den letzten Jahren eingeführten Maßnahmen zur Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen sollen drei besonders bedeutsame aufenthaltsrechtliche Maßnahmen hervorgehoben werden:

- Am 1. April 2012 trat das „Gesetz zur Verbesserung der Feststellung und Anerkennung im Ausland erworbener Berufsqualifikationen“ (das sogenannte Anerkennungsgesetz) in Kraft. Damit wurde ein allgemeiner Rechtsanspruch auf Überprüfung der Gleichwertigkeit eines ausländischen Berufsabschlusses mit dem deutschen Referenzberuf geschaffen.
- Eine weitere wichtige Entwicklung ist die Umsetzung der EU-Hochqualifizierten-Richtlinie zum 1. August 2012. Mit dieser Richtlinie wurden zusätzliche Erleichterungen für die Zuwanderung von Fachkräften eingeführt, beispielsweise für Absolventen deutscher Hochschulen und Selbständige, sowie eine Aufenthaltserlaubnis zur Beschäftigungssuche für Drittstaatsangehörige mit (anerkanntem) Hochschulabschluss geschaffen.

- Darüber hinaus wurde die Beschäftigungsverordnung grundlegend umgestaltet und vereinfacht. Die neuen Regelungen ermöglichen es auch Drittstaatsangehörigen mit einer abgeschlossenen – und anerkannten – ausländischen Berufsausbildung (also qualifizierten Drittstaatsangehörigen), eine Beschäftigung in Deutschland aufzunehmen. Die Novelle der Beschäftigungsverordnung trat am 1. Juli 2013 in Kraft.
- Zu den aufenthaltsrechtlichen Bestimmungen kommt eine Vielzahl von untergesetzlichen Maßnahmen zur Gewinnung von Fachkräften aus Drittstaaten hinzu. Neugeschaffene Informationsportale unterrichten beispielsweise potenzielle Fachkräfte über die Zuwanderung nach Deutschland, wie etwa das vom BMWi gestartete Portal „Make it in Germany“.

### **Zuwanderung aus Ost- und Südostasien**

Die Zahlen lassen einen Trend der Zunahme der Zuwanderung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen erkennen. Die gesamte Fachkräftezuwanderung aus Drittstaaten belief sich im Jahr 2012 auf etwa 27.000 Personen. Im OECD-Vergleich ist diese Zahl jedoch trotz der relativ liberalen Regelungen ziemlich gering (OECD 2013b: 19). Auch die Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien hat zwischen 2009 und 2012 zugenommen und lag im Jahr 2012 bei rund 5.900. Ihren Höhepunkt erreichte sie mit knapp 6.100 im Jahr 2011. Einen Kausalzusammenhang zwischen den Maßnahmen zur Gewinnung dieser Personengruppen und der Steigung der Zuwanderungszahlen lässt sich jedoch nicht herstellen; die Zunahme könnte auch Faktoren jenseits der direkten staatlichen Steuerung, wie der Arbeitsmarktsituation in Deutschland und Push-Faktoren in Herkunftsländern, geschuldet sein.

Der Anteil der Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien an der gesamten Fachkräftezuwanderung ist von knapp 26 % im Jahr 2009 auf knapp 22 % im Jahr 2012 geschrumpft. Dennoch ist die Region gemeinsam mit Südasien eine der wichtigsten Regionen für die Zuwanderung von Fachkräften aus Drittstaaten.

Mit Abstand die meisten Fachkräfte aus Ost- und Südostasien reisen mit einer Aufenthaltserlaubnis zur qualifizierten Beschäftigung (gemäß § 18

Abs. 4 AufenthG) ein, im Jahr 2012 waren dies 5.245 Personen oder knapp 90 % der gesamten Fachkräftezuwanderung aus Ost- und Südostasien.

### **Weiterer Handlungsbedarf**

Obwohl die Zuwanderung von Fachkräften erheblich erleichtert wurde und die Bundesrepublik nun im OECD-Vergleich großzügige Regelungen aufweist, ist das quantitative Ausmaß der Fachkräftezuwanderung verhältnismäßig gering. Die OECD gibt beispielsweise an, dass die Anzahl der zugewanderten Arbeitskräfte pro 1.000 Einwohner in Kanada und Neuseeland rund zehnmal so hoch ist wie in Deutschland (OECD 2013b: 55). Die Bundesrepublik hat also trotz der jüngsten Erleichterungen und Fachkräftezuwächsen noch nicht die optimalen Voraussetzungen geschaffen, um gezielt Fachkräfte zu gewinnen. Sie muss weiter systematisch Fachkräfte aus Drittstaaten für Deutschland begeistern und Zuwanderungshindernisse abbauen. So sollte z. B. daran gearbeitet werden, dass die gegebenen Möglichkeiten besser genutzt werden können – insbesondere von kleinen und mittleren Unternehmen.



# Literaturverzeichnis

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2011a):** E-Mail-Info SGB III vom 22.06.2011, Online: [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-06-22.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2011-06-22.html) (31.10.2013).

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2011b):** Perspektive 2025. Fachkräfte für Deutschland, Nürnberg: BA.

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2012):** E-Mail-Info SGB III vom 01.02.2012 - Zulassung ausländischer Fachkräfte zum deutschen Arbeitsmarkt, Online: [http://www.arbeitsagentur.de/nn\\_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2012-02-01.html](http://www.arbeitsagentur.de/nn_164862/zentraler-Content/E-Mail-Infos/Dokument/E-Mail-Info-2012-02-01.html) (31.10.2013).

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2013):** Arbeitsmarkt in Zahlen. Arbeitsgenehmigungen/Zustimmungen. Berichtsjahr 2012, Nürnberg: BA.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013a):** Das Bundesamt in Zahlen 2012. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013b):** Willkommens- und Anerkennungskultur. Handlungsempfehlungen und Praxisbeispiele. Abschlussbericht Runder Tisch „Aufnahmegesellschaft“, Nürnberg: BAMF.

**BAMF - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (2013c):** Start des Modellprojekts "Ausländerbehörden - Willkommensbehörden" in zehn Bundesländer. Pressemitteilung, Online: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/20131011-0029pressemitteilung-auslaenderbehoerden-willkommensbehoerden.html> (31.10.2013).

**BAMF/EMN - Bundesamt für Migration und Flüchtlinge/Europäisches Migrationsnetzwerk** (2013): Politikbericht 2012 der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN), Nürnberg: BAMF.

**Beauftragter der Bundesregierung für die Neuen Bundesländer** (2013): Study and Work – Ausländische Studierende in Ostdeutschland halten, Willkommenssignale setzen, Online: [http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/ArbeitAusbildung/study\\_work/study\\_work\\_node.html](http://www.beauftragter-neue-laender.de/BODL/DE/Themen/ArbeitAusbildung/study_work/study_work_node.html) (31.10.2013).

**Block, Andreas H./Klingert, Isabell** (2012): Zuwanderung von selbstständigen und freiberuflichen Migranten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Selbstständigen und Freiberuflern nach § 21 AufenthG. Working Paper 48, Nürnberg: BAMF.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2011): Fachkräftesicherung: Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin: BMAS.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2013): Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS.

**BMAS/BMI - Bundesministerium für Arbeit und Soziales/Bundesministerium des Innern** (2013): Verordnung zur Änderung des Ausländerbeschäftigungsrechts, Berlin: BMAS/BMI.

**BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2010): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2008, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.

**BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2011): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2009, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.

**BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2010, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.

**BMI/BAMF - Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Berlin/Nürnberg: BMI/BAMF.

**Bundesregierung** (2013): Zuwanderung von Facharbeitern erleichtert, Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2013/02/2013-02-26-beschaefigungsverordnung.html> (31.10.2013).

**Copur, Burak/Steller, Birte** (2013): Etablierung von Willkommensstrukturen im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2013(2), 58-67.

**EMN - European Migration Network** (2012): Asylum and Migration Glossary 2.0. A tool for better comparability, Brüssel: EMN.

**Heß, Barbara** (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland: Ergebnisse einer schriftlichen Befragung. Working Paper 28, Nürnberg: BAMF.

**Heß, Barbara** (2012): Zuwanderung von Fachkräften nach § 18 AufenthG aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung von Arbeitsmigranten in Deutschland. Working Paper 44, Nürnberg: BAMF.

**Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung** (2011): Abschlussbericht der Hochrangigen Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung. Vom Anwerbestopp zur Gewinnung von Fachkräften. Bessere Bildungs- und Erwerbschancen schaffen – Zuwanderung gezielt steuern, Berlin: Hochrangige Konsensgruppe Fachkräftebedarf und Zuwanderung.

**Brücker, Herbert/Brunow, Stephan/Fuchs, Johann/Kubis, Alexander/Mendolicchio, Concetta/Weber, Enzo** (2013):

Fachkräftebedarf in Deutschland. Zur kurz- und langfristigen Entwicklung von Fachkräfteangebot und -nachfrage, Arbeitslosigkeit und Zuwanderung. IAB-Stellungnahme 1/2013, Nürnberg: IAB.

**Klingert, Isabell/Block, Andreas H.** (2013): Ausländische Wissenschaftler in Deutschland. Analyse des deutschen Arbeitsmarktes für Forscherinnen und Forscher. Working Paper 50, Nürnberg: BAMF.

**Mayer, Matthias M.** (2013): Gewinnung von hochqualifizierten und qualifizierten Drittstaatsangehörigen. Working Paper 53, Nürnberg: BAMF.

**Mayer, Matthias M./Yamamura, Sakura/Schneider, Jan/Müller, Andreas** (2012): Zuwanderung von internationalen Studierenden aus Drittstaaten. Working Paper 47, Nürnberg: BAMF.

**NKR - Nationaler Normenkontrollrat** (2011): Einreiseoptimierung. Projektbericht über die Optimierung des Verfahrens zur Einreise von Fach- und Führungskräften aus Drittstaaten, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2012): International Migration Outlook 2012, Paris: OECD.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013a): International Migration Outlook 2013, Paris: OECD.

**OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013b): Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte. Deutschland, Paris: OECD.

**Papademetriou, Demetrios G./Sumption, Madeleine** (2011): Rethinking Points Systems and Employer-Selected Immigration, Washington D.C.: MPI - Migration Policy Institute.

**Parusel, Bernd/Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung. Studie der deutschen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 32, Nürnberg: BAMF.

**Schammann, Hannes/Kretzschmar, Nikolas/Gölz, Robert** (2012): Willkommens- und Anerkennungskultur: Konkretisierung eines Begriffs, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 27-46.

**Schneider, Jan** (2012): Die Organisation der Asyl- und Zuwanderungspolitik in Deutschland. Studie der deutschen nationalen Kontaktstelle für das Europäische Migrationsnetzwerk (EMN). Working Paper 25 (2. überarbeitete und aktualisierte Auflage), Nürnberg: BAMF.

**Schneider, Jan/Parusel, Bernd** (2011): Zirkuläre und temporäre Migration. Empirische Erkenntnisse, politische Praxis und zukünftige Optionen in Deutschland. Working Paper 35, Nürnberg: BAMF.

**Statistisches Bundesamt** (2013): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Wanderungen 2011. Fachserie 1 Reihe 1.2, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

**Steller, Birte** (2013): Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht? Zur Umsetzung der EU-Hochqualifiziertenrichtlinie in deutsches Recht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2013(1), 1-12.

**Strunden, Martin/Schubert, Michaela** (2012): Deutschland gibt sich die Blue Card „Plus“ – EU-Richtlinie genutzt für Meilenstein der Arbeitsmigration, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 2012(8), 270-276.

**SVR - Sachverständigenrat Deutscher Stiftungen für Integration und Migration** (2012): Die zwei Seiten staatlicher Fachkräftepolitik: Verringerung dauerhafter Abwanderung und Förderung qualifizierter Zuwanderung, Berlin: SVR Forschungsbereich.

## II. Herausforderungen und politische Erfahrungen / Challenges and political experiences



# Competing for Skilled Labour: Assumptions and Consequences for Europe

Eivind Hoffmann  
(Norwegian Directorate of Immigration)

## 1. Introduction<sup>1</sup>

The immigration rhetoric in most high income 'western' countries includes the concern that the future demand for highly skilled labour cannot be satisfied by the supply of such workers already in the country, and that this means that the immigration policies need to give priority to the recruitment of highly skilled workers (or "talent") from other countries.

The basis for this concern is: (i) The developing imbalances in the populations' age structure, leading to a declining ratio between the economically active population (generating income) and the total population; and (ii) the need to have the talent to develop and produce the highly complex and technologically advanced services and products that are needed to maintain the high levels of income and standard of living which these countries have reached.

This note will not challenge these assumptions, but will outline some of the medium to longer term developments that one needs to take into account when developing immigration (and other) policies on the basis of such assumptions.

---

1 The views are those of the author and cannot be taken to be those of UDI (Norwegian Directorate of Immigration). The main points were originally developed in a background note to a discussion of long term strategies in October 2012 for the Norwegian immigration authorities. An English version was prepared for the GDISC Conference "New Way In", Stockholm 13/14 December 2012.

## 2. Assumptions about relevant medium to longer term developments<sup>2</sup>

During the next 10-15 years and beyond the following policies, situations and developments seem likely:

- Free movements of citizens (workers and others) within the EU/EFTA area will remain;
- national immigration policies in EU/EFTA countries will treat citizens of member countries differently from citizens of other (i.e. 'third') countries, and the policies will be favouring some third country nationals over others;
- European countries will aim to have an economic development that will generate a higher demand for labour than can be satisfied by those who are already resident;
- the share of the European youth cohorts who seek higher education will continue to be high;
- the demographic imbalance in most of the member countries of EU/EFTA will be further deepened, and higher labour force participation rates among older persons will not significantly brake the decline in the active-to-inactive population ratio;
- following the current economic crisis in many European countries the economic and demographic development in the EU/EFTA member countries will result in full employment, and for many types of labour the demand (at existing wages) will be higher than the supply from those already resident;
- in most EU/EFTA countries the recruitment of immigrant workers will continue to be the responsibility of private and public employers, and points based systems allowing for labour immigration ahead of a concrete job offer will not be an important element in the regulation of immigration from third countries;

2 Following the preparation of the original note the author was made aware of the OECD longterm study (OECD 2012), which presents some of the same perspectives.



- Australia, Canada and USA will remain important immigration countries;
- the demographic imbalances in rich Asian countries (e.g. Japan, (South-)Korea, Hong Kong, Singapore and Taiwan) will deepen;
- the demographic imbalance in Russia will not be compensated by immigration from other countries in the Commonwealth of Independent States (CIS);
- the demographic imbalances in China as well as its economic development will influence the domestic supply of labour, away from an 'unlimited supply' of workers for elementary jobs<sup>3</sup> and result in a higher proportion of workers with the education for skilled and highly skilled jobs;<sup>4</sup>
- a large number of persons, both from third countries and from EU/EFTA countries, will seek to find higher incomes and better living conditions for themselves and their families in other countries than where they were born;
- the costs of long distance travel and communication will continue to decline relative to the income levels in most countries, but not as rapidly as during recent decades.

From these assumptions follow, with a high degree of probability<sup>5</sup>:

- a) **For middle and high income countries in Asia (Japan, (South-)Korea, Taiwan, Hong Kong, (other parts of) China) and Latin America (Brazil, Chile) as well as the Russian Federation**
  - To sustain and further increase the higher levels of income created during the last decades the high and middle level income countries in Asia and Latin America will increasingly have to enhance their capacity to produce products and services that require skilled and highly skilled workers;

3 Cf. Lewis (1954).

4 See contribution of Lum in this volume.

5 'High probability' because of strong, long term demographic and economic trends.

- the supply of such workers will increase from their own populations as the proportion of their young generations with further or higher education is expanding;
- the rapidly developing demographic imbalances in high income Asian countries and Russia mean that their young generations are becoming smaller relative to their total populations and to the increasing demand there for skilled and highly skilled workers;<sup>6</sup>
- the demographic imbalances will also strengthen the effects of some of these countries having largely exhausted the 'unlimited supply of labour', previously providing one basis for their rapid economic growth. One consequence may be that they will also experience an increase in the immigration of workers for elementary jobs that no longer are attractive to a sufficient number of their own citizens.

**b) For EU/EFTA member countries**

- Only for third country nationals national immigration policies and regulations will apply and make it possible for the immigration authorities to influence how many and who will actually immigrate (legally) to the EU/EFTA member countries;
- even if the mobility within the EU/EFTA region will dominate numerically it will be necessary for many EU/EFTA member countries to facilitate the immigration of a larger number of third country citizens as labour immigrants;
- given the demographic imbalances and level of education in many of the EU/EFTA countries the demand for immigrant workers may be higher for elementary jobs than for skilled and highly skilled jobs, especially as the younger generations of these countries will tend to be qualified for, and expect, skilled or highly skilled jobs;

<sup>6</sup> Even in India there is concern about the effects of an increasing 'aging of the population', see e.g. Dhillon/Ladusinh (2013).

- Factors like relative real incomes, language and networks, as well as the rules and regulations allowing third country citizens to visit as well as reside and work in EU/EFTA plus the manner in which these rules are applied, will determine whether immigration from these countries is facilitated and how EU/EFTA countries can compete for third country nationals. Important will also be the rules and regulations which determine the rights to social benefits during and following a working life in the EU/EFTA area;
- similarly, the EU/EFTA countries will experience competition for their own skilled and highly skilled workers from the 'traditional' immigration countries (Australia, Canada, United States) as well as from the rich and middle income countries in Asia and Latin America developing large technologically advanced sectors;
- a higher number of third country labour immigrants will result in a higher number of family immigrants. This may dampen the demographic imbalances in some EU/EFTA countries as well as the need for labour immigrants;
- for the EU and national immigration authorities the challenge will be to construct and implement rules and regulations that can combine higher numbers of wanted immigrants with the desired degree of immigration control. For this the regulations for family and student immigration will also be important, as well as the asylum regulations;
- the challenge for other EU/EFTA and national authorities, i.e. those not directly responsible for immigration regulation, will be to ensure that the rules and regulations for their areas of responsibility (e.g. social security, pensions, education, health services) are seen as advantageous for potential and actual immigrants, as well as for potential emigrants, given the other primary objectives for these schemes and their associated rules and regulations;
- there will be a significant number of potential participants in the EU/EFTA labour markets among those who have immigrated for

other reasons: studies, family or protection. Measures that can ‘mobilize’ them for the labour market will be important;<sup>7</sup>

- that more persons can emigrate from the EU/EFTA region for shorter or longer periods with rights to pensions and health insurance acquired while living and working in these countries, may have as a consequence that the demand for certain types of health and social services may prove to be lower than current projections are indicating to be one consequence of the ‘aging’ of the populations of these countries;<sup>8</sup>
- To prevent that a disproportionate number of immigrants will be members of a (possibly growing) group of low income earners/households and thus a burden to those already living in EU/EFTA countries, including public budgets, one must strengthen the control with working and living conditions, to ensure that they are at levels acceptable also to those already living there. This will mean that the capacity of the authorities responsible for enforcing the relevant regulations will have to be strengthened.

### 3. What about Norway?

The rhetoric referred to above has been important also in shaping Norwegian policies for labour immigration from third countries (Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion 2008), despite the fact that immi-

7 Said to be the ‘most profitable’ immigrant to Norway, Mr Farouk al Khasim, a geologist from Iraq, came as a ‘family immigrant’ with his Norwegian wife in the late 1960s. In 1968 he was hired by the new Norwegian oil and gas administration, where he designed, together with other foresighted bureaucrats and politicians, the Norwegian regime for the exploitation of the then recently discovered oil and gas resources in the Norwegian part of the North Sea. This work earned the Norwegians the reputation as ‘blue eyed Arabs’ as well ensuring them the main share of the rent income from the oil and gas activities (Sandbu 2009).

8 As early as in the 1970s a significant number of psoriasis patients travelled from Norway to (the then) Yugoslavia for treatment, today e.g. retired European citizens start to go to special residential homes for elderly in Thailand (after they went formerly – and still do so – to Southern Europe).

gration for work during the last 10 years has been dominated by immigration from EU member countries.<sup>9</sup>

Looking at developments since 2007 we see that total employment increased by 78 thousand (13 percent) to 2011.<sup>10</sup> The total number of **highly skilled workers**<sup>11</sup> increased by about 15 percent, and of this increase EU/EFTA citizens represented more than 10 percent and third country citizens around 4 percent respectively, while they represented only about 3 and 1 percent respectively of the total employment of highly skilled workers in 2007. Corresponding numbers for **skilled workers**<sup>12</sup> are that there was no change in the total number employed, but that the share of EU/EFTA citizens among these workers increased from about 3 to almost 7 percent, and the share of third country citizens remained at about 2 percent. The total number of workers in **elementary occupations**<sup>13</sup> declined slightly, with the share of EU/EFTA citizens increasing to around 16 percent from around 6 percent, and the share of third country citizens was around 10 percent in both 2007 and 2011. Thus even over this short period, EU/EFTA

9 During the last five years immigrants have provided more than half of the total growth in total employment in Norway, with Polish and Swedish citizens representing the largest groups by far. The Swedish immigration can be seen as representing the 'circular migration' that has taken place between the Nordic countries since the late 1950s, as a function of changes in their respective labour market situations. The majority of Swedes currently working in Norway are young persons finding elementary jobs in retail trade, hotels and restaurants, but there is anecdotic evidence (spring 2013) that health workers and engineers may also be moving from Sweden to Norway in larger numbers. The Polish immigration has been dominated by workers to skilled and elementary jobs in construction, building and manufacturing (men), as well as to cleaning services (women). They have, to a higher degree than expected, remained in Norway and brought family members, even during the period of higher unemployment caused by the current financial and economic crisis, which was short in Norway.

10 The statistics quoted are from Statistics Norway and based on several administrative registers, the most important of which are the register of employees and employers with the National Labour and Welfare Administration (NAV) and the register of self employed persons with the National Tax Authority. 'Occupation' has mostly been coded by employers when reporting hirings to NAV, with 13 percent not coded in the 2007 statistics and 10 percent in the 2011 statistics, and with higher 'not coded' rates for foreign workers than for Norwegians. This does of course make it necessary to make only very broad statements about the developments for different occupational groups, even very broad ones. As the reference date for the statistics is early November each year, most seasonal employment is not covered by the statistics. This probably reduces the numbers for foreign workers in elementary occupations compared with statistics produced with a different reference date, e.g. in August.

11 Workers in jobs coded to ISCO-88 major groups 1 – 3.

12 Workers in jobs coded to ISCO-88 major groups 4 – 8.

13 Workers in jobs coded to ISCO-88 major group 9.

immigrants increased their presence among all skill levels in the Norwegian work force. The overall impact of third country citizens was, however, modest. This does not exclude, of course, that the latter represented important additions to the work force in certain occupations, especially highly skilled ones, e.g. as IT specialist, and with certain employers.

It is safe to assume that with the exception of a few specialized activities and occupations<sup>14</sup> the Norwegian labour markets are so small that variations in the Norwegian demand for labour will not influence the labour markets in countries of origin or in countries competing with Norway for workers.

One concrete follow-up of the stated policy emphasis to recruit highly skilled third country citizens to Norway is that the Norwegian labour market authorities (NAV) has initiated pilot projects in Murmansk (Russia) and New Delhi (India) for such recruitment. This is to involve improved information on Internet to (possible) applicants, including about contact persons at the relevant Norwegian authorities, and recruitment assistance to Norwegian employers requesting this.

The really long term perspectives for Norway of immigration have been presented in the population projections prepared by Statistics Norway (cf. the annex to this note). Based on these calculations the message was:

*“Immigration has both desirable and unfortunate effects when considered in a welfare state perspective. The consequences of migration for the development of the welfare model depend on the type of new arrivals, the resources they bring and the extent to which they are integrated in Norwegian working life and society. The combination of an aging population and low employment rates in significant population groups may challenge the sustainability of the model in the long run.” (Brochmann et al. 2011)*

Holmøy and Strøm (2012) present an update of the projection (see figure 2 in annex) cited and their conclusion is that

14 Examples may be experts on deep ocean exploration and exploitation technology for oil and other resources, and experts on salt water fish farming.

*“in the long run **a permanent rise in immigration from R3<sup>15</sup> generates a larger increase in the total population, employment and national income** [emphasis added] than an equal wave of R1 and R2 immigrants, although R3 immigrants work less than the other immigrants on average. In the very long run, well beyond 2100, most per capita effects of a temporary rise in immigration will converge towards zero, irrespective of how the initial immigrants behave. In Norway, however, this convergence will not be complete because the government petroleum wealth is independent of the size of the population. Net immigration reduces the petroleum wealth per capita, and implies an adverse public budget effect. However, the same argument obviously applies to an increase in the number of natives.”*

Following the presentation of these results the discussion in Norway has focused on the long term impacts of immigration on public finances, and that immigrants from R2 and R3 countries in the long run may represent a “net burden” on these finances, rather than on the positive impact that all groups of immigrants will have on total national income and thereby on the size of the public purse and its capacity to provide welfare services and payments.

## 4. Concluding remarks

The message of this note is simply that

- in order to understand the challenges facing member countries in EU/EFTA region in recruiting and retaining highly skilled workers one has to look at the likely global situation, considering both known demographic developments and likely economic ones in Europe and the rest of the world
- the force of demographic and economic developments probably makes it easier to make long term predictions than short term ones, as the latter will also be influenced by the ‘noise’ of business cycles

15 R1 = Western Europe, North America, Australia and New Zealand; R2 = Eastern European EU member countries; and R3 = the rest of the world

- given the expected medium to long term demographic and economic developments in medium and high income economies outside Europe, both supply and demand forces in their labour markets will make it necessary for EU/EFTA migration policies to be concerned with competition for those who are to fill elementary jobs as well as for those who are to fill the highly skilled ones.



## References

- Brochmann, Grete et al.** (2011): Welfare and Migration: Perspective and summary. NOU 2011: 7, Oslo. Online: [http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/nou\\_2011\\_7\\_perspective\\_andsummary.pdf](http://www.regjeringen.no/upload/BLD/IMA/nou_2011_7_perspective_andsummary.pdf) (10.09.2013).
- Dhillon, Preeti/Ladusingh, Laishram** (2013): Working life gain from gain in old age life expectancy in India, in: Demographic Research 28, Article 26, 733-762. Online: <http://www.demographic-research.org/volumes/vol28/26/28-26.pdf> (10.09.2013).
- Holmøy, Erling/Strøm, Birger** (2012): Makroøkonomi og offentlige finanser i ulike scenarioer for innvandring (Macroeconomics and public finances under different immigration scenarios). Rapporten 15/2012. Oslo: Statistisk Sentralbyrå (Statistics Norway).
- Lewis, W. Arthur** (1954): Economic Development with Unlimited Supplies of Labour, in: Manchester School of Economic and Social Studies 22, 139-191.
- OECD – Organisation for Co-operation and Development** (2012): Looking to 2060: Long term global growth prospects. OECD Economic Policy papers, No. 3, Paris: OECD. Online: <http://www.oecd.org/eeco/outlook/2060%20policy%20paper%20FINAL.pdf> (10.09.2013).
- Norwegian Ministry of Labour and Social Inclusion** (2008): Labour migration. Main Contents of Report No. 18 (2007-2008) to the Storting, Oslo. Online: [http://www.regjeringen.no/pages/2082263/PDFS/STM200720080018000EN\\_PDFS.pdf](http://www.regjeringen.no/pages/2082263/PDFS/STM200720080018000EN_PDFS.pdf) (10.09.2013).
- Sandbu, Martin** (2009): The Iraqi who saved Norway from Oil, in: Financial Times, August 29, 2009. Online: <http://www.ft.com/cms/s/0/99680a04-92a0-11de-b63b-00144feabdc0.html> (10.09.2013).

# Annex

## Scenarios for immigration to 2100 used in the population projections prepared by Statistics Norway 2012

### Three immigration scenarios

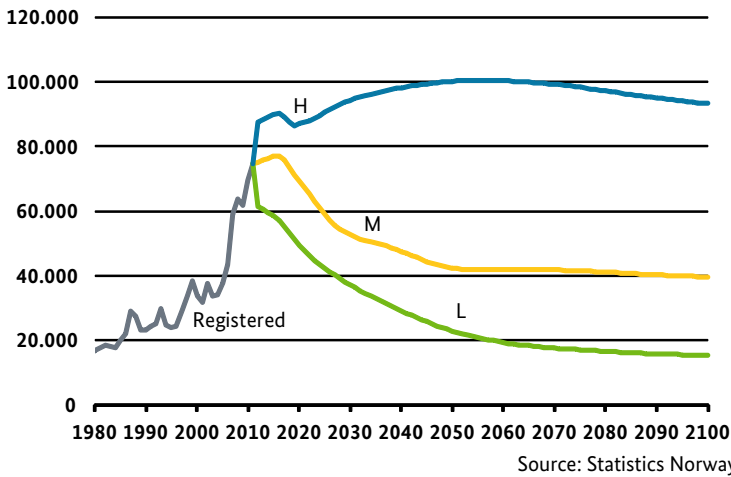
Future immigration is estimated using an economic model where immigration is determined mainly by previous immigration, income level in Norway compared to the level in the three country groups, changes in the unemployment rate, and the population size of each of the country groups. Three alternative paths have been estimated (high, low and medium migration), based on three different scenarios for the Norwegian and global economic future.

In the medium path (M), the income level in Norway relative to the rest of the world is assumed to fall - corresponding to declining petroleum revenues - and eventually level off at 10 per cent above the OECD level. As a result, immigration to Norway will decline in the long term to around 40,000 immigrations annually. Emigration, which partly depends on earlier immigration, will level off at around 30,000 each year. Thus, net immigration will be 10,000 – 15,000 annually in the long term, according to the medium path.

In the high alternative (H), the current income difference between Norway and the rest of the world continues all the way to 2100. This implies a continued high immigration. Since emigration also increases, because there are more potential emigrants in the sending countries, net immigration gradually decreases somewhat. However, it is unlikely to fall below 25,000 annually.

In the low alternative (L), Norway's income level declines all the way down to the OECD level. In addition, country groups 2 and 3 are assumed to have higher economic growth (in per cent) than country group 1. Immigration to Norway will be lower in this alternative, as will emigration. Net immigration drops to below 1,000 from around 2050.

Figure 1: Immigration – Observed and projected in three alternatives



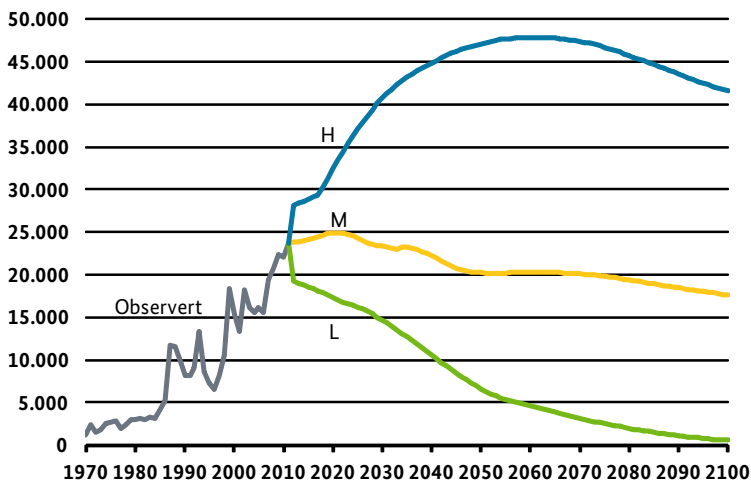
In 2050, Norway will have 800,000 immigrants who have come from third countries, according to the medium variant, accounting for 12 per cent of the total population.

Among people born in Norway with two immigrant parents 360,000 will have parents who both immigrated from third countries, according to the main alternative. This corresponds 5 per cent of the total 2050 population.

Emigration, which partly depends on earlier immigration, will level off at around 30,000 each year. Thus, net immigration will be 10,000-15,000 annually in the long term, according to the medium path.

More detailed figures can be found in [StatBank Norway](#).

Figure 2: Immigration from R3 countries<sup>16</sup> - Observed and projected in three alternatives



Source: Statistics Norway

16 See footnote 15.

# Tilting the Talent Balance: from Europe to Asia – Germany and Singapore in Comparison

Lucie Cerna (OECD)\*

Meng-Hsuan Chou (Nanyang Technological University)

## 1. From Asia to Europe or Europe to Asia?<sup>1</sup>

Since the 1990s, Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) countries have faced structural problems and unfavourable demographics. For instance, the European Union Commission's Agenda for new skills and jobs estimates that by 2020 there will be a shortage of about one million professionals in the health sector. By 2015, shortages of information and communications technology practitioners might reach between 384,000 and 700,000 jobs.<sup>2</sup> European (and OECD) countries have increasingly recruited high-skilled immigrants from outside Europe, in particular from Asia. To put this into context – Asia provides a large part of skilled migration to OECD countries (OECD 2012). Contrary to Europe's ageing populations, Asia's population is developing quickly which will allow the region to produce more skilled workers. While Europe is still recovering from the 2008 economic crisis, with GDP growth and job creation remaining weak, Asia has become 'the motor of global economic growth' in the last few years (OECD 2012: 158). At the same time, many Asian countries have or are implementing more highly-skilled immigrant friendly policies to attract and retain skilled workers for the region. These

\* The views expressed in this document are those of its author and should not be regarded as those representing the views of the OECD.

- 1 The authors would like to thank Axel Kreienbrink for helpful comments on this chapter, as well as the conference participants of 'Migration of skilled labour from Asia to Germany and Europe', Nürnberg, 24 June 2013, for their inputs. This chapter is part of our larger study on 'Competing for talent in a globalised world' (COMPETE) funded by Nanyang Assistant Professorship grant, Nanyang Technological University, Singapore.
- 2 Communication from the Commission on an agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment, COM(2010) 682 final.

developments point to an emerging competition between OECD and Asian countries for highly-skilled migrants. Who will be the winners and losers in this race for global talent?

This chapter contributes to addressing this question by comparing the relative attractiveness of German and Singaporean talent migration policy. We define attractiveness in terms of openness towards admitting highly-skilled migrants. Our starting point is that instrument choice is not neutral. Not only will the framing and legislative content of these instruments affect the actual numbers of foreign talent recruited, they also reflect the strategies that governments apply, and have access, to achieve set policy objectives. By focussing on mapping current programmatic elements of German and Singaporean talent migration policy, we are interested in studying the relationship between government technique, policy objective and programme contents. To do so, the chapter will proceed as follows. We begin with an overview of German and Singaporean talent migration policies to contextualise our analysis. Next, we present the Highly Skilled Immigration Index (HSII) and elaborate the indicators we use for comparison. In Sections 4 and 5, we systematically compare German and Singaporean talent migration policies against the six indicators (numerical caps; labour market test; labour protection; employer portability; spouse's work rights; and permanency of rights). In the final section we offer policy recommendations in light of our findings.

## 2. German and Singaporean talent migration policies in contexts

Germany and Singapore are two gateway countries for foreign companies seeking to invest in the region. In 2013, for instance, Singapore has been ranked as the top country in the world for 'doing business' by the World Bank, while Germany ranked thirteenth among the OECD high income group (World Bank 2013a). In the 2012 edition of A.T. Kearney's (2012) Foreign Direct Investment Confidence Index, Germany was ranked fifth and Singapore seventh. In the most recent Global Competitiveness Index by the World Economic Forum (2013), Singapore scored second while Germany placed sixth. These different rankings tell us that both are important countries for foreign investors and thus they rely on securing talent – either through training of domestic workers or recruiting foreign ones – for their success. In this section we provide a brief overview of the political, economic, population and regional contexts that have shaped their talent

migration policies since the 1990s when ‘knowledge’ (its producers and carriers) became an economic currency (Yeoh/Eng 2008). This overview provides the basis for understanding current policies as well as for discussing likely future policy developments. Our main objective in this section is to describe developments in Germany and Singapore to highlight their similarities and differences.

## 2.1 Germany: the reluctant country now welcoming talent

Germany is characterised by high GDP (~\$3,300 billion in 2012), improving GDP growth rate (3 % in 2011), stable political situation, in which the government is a coalition between Christian Democrats (with Chancellor Angela Merkel) and the Liberal Democrats (FDP) (OECD 2013; World Bank 2013b). It is a country of immigration – in 2010, about 13 % of the population was foreign-born (OECD 2012). The country recruited many guest workers from mainly southern European states and Turkey in the 1950s/1960s. But a labour recruitment ban was imposed after the first oil crisis in 1973 and remained in place despite some liberalisations in 1990 and 1998. Major policy changes occurred in the 2000s.

Due to increasing labour market shortages especially in the information technology (IT) sector, an IT Green Card was implemented in 2000. However, this policy was not particularly open as the IT Green Card only allowed for the immigration of 10,000 workers, which could be extended to 20,000 upon re-evaluation and was strictly limited to five years with difficult family reunification and work permit procedures (Greifenstein 2001).

In 2001, based on several key recommendations by the appointed Süssmuth Commission in their Structuring Immigration, Fostering Integration report, then Minister of the Interior Otto Schily announced a proposal that would allow a set number of high-skilled immigrants to come to Germany each year, according to a quota and Canadian-style points system<sup>3</sup>, but avoided specifying any number. They would be offered permanent residence. After three years of negotiations and one failed attempt, the 2005 Immigration Act, liberalising (high-skilled) labour migration, was finally passed in the Bundestag and the Bundesrat. More specifically, the

3 Canada was taken as an example because it had established a points system in 1967, which attributed points on different criteria (education, professional experience, age, language) and selected high-skilled immigrants for the long term.

proposed points system was eliminated, mainly due to the opposition by Christian Democratic Party members who supported the interests of native (high-skilled) workers. The IT Green Card was discontinued at the end of 2004 to make way for a broader immigration system in the 2005 Immigration Act.

The 2005 Immigration Act was evaluated in 2005/2006 and some suggestions were presented by political parties and labour market organisations. Pressed by continuing labour shortages, employers and unions again lobbied the government for further liberalisation. As a result, another shift towards a more open high-skilled immigration policy took place in 2009 with the Labour Migration Control Act which included a number of changes, such as facilitating the admission of high-skilled immigrants through, for instance, a decreased salary threshold from about €86,400/year to €63,600/year. Politically, there was general consensus that the German population is ageing and the country is suffering from labour shortages ('Fachkräftemangel') in sectors such as engineering, health care, and IT. However, political parties differ in their approach on how to deal with more open Highly-Skilled Immigration (HSI) policies, some politicians have argued that it is more important to encourage higher fertility (and more education/training of domestic workers) than to recruit immigrants.

The government adopted a 5-path strategy in 2011 called 'Skilled Labour Concept', which sought to sustain the supply of skilled workers by activating the domestic labour force and improving the labour market integration of migrants, as well as establishing a positive list of shortage occupations (OECD 2012). The Federal Ministry of Labour and Social Affairs (2012) has published a progress report in 2012, which highlights that progress has been made in all five paths but some challenges remain.

One of the paths in the Government's Skilled Labour Concept concerns the integration and immigration of qualified personnel. In this regard, Germany implemented the EU Blue Card Directive<sup>4</sup> in August 2012, which has made the immigration of high-skilled non-EU nationals easier. The Blue Card Directive, discussed below, has been incorporated into the 2012

4 Council directive 2009/50/EC of 25 May 2009 on the conditions of entry and residence of third-country nationals for the purposes of highly qualified employment.



Residence Act.<sup>5</sup> Germany receives considerable EU-migration (14 percent growth from 2009 to 2010). Permanent (mostly high-skilled) labour migration from non-EU countries remains very limited, in comparative terms, at 20,000 in 2010, 2,000 more than in 2009 (OECD 2012: 232). In light of the projected highly-skilled workers needed in specific industries, as noted above, these figures appear to be low.

## 2.2 Singapore: seeking to become the world's 'talent capital'

Singapore has had a steady GDP of \$315-345 billion per annum since 2010 with a 3.4 % GDP growth rate reported for 2012 (Ministry of Trade and Industry Singapore 2013). It has one of the most stable political systems in the world. The People's Action Party (PAP) has been re-elected continuously since the founding of Singapore in 1965; the strongest opposition party – Workers' Party – has secured six of the 87 seats in Parliament, with PAP having 81, after the May 2011 general election. Immigration has always had a strong role in the social and economic development of Singapore (Hui 1997); indeed, it is at the heart of the modernisation agenda launched nearly fifty years ago that contributed to its rapid industrialisation. This is reflected in the composition of its resident population (i.e. citizens plus permanent residents): Chinese (74.2 %), Malays (13.3 %), Indians (9.2 %), and 3.3 % Others (Department of Statistics 2012: 3). The share of non-resident workers in Singapore's labour workforce has risen from 3 % to 28 % between 1970 and 2012, to reach the current estimate of 1.49 million non-Singaporean workers (Department of Statistics 2012: 61). Highly-skilled workers account for 22 % of the total share of non-resident workforce – or about 6.2 % of the total population (Yeoh/Lin 2012).

Talent has always been at the core of the Government's strategy to be globally competitive. Speaking in 2007, Lee Kuan Yew, Singapore's Minister Mentor, calls the race to attract talent the 'final contest' (quoted in Yeoh/Eng 2008: 238). The Employment of Foreign Manpower Act regulates the hiring of non-Singaporeans – both high- and low-skilled; it was last

5 In the EU context, we should also mention the Scientific Visa package which aims to recruit highly-qualified foreign researchers to Europe (see Chou 2012). Germany has fully transposed the Directive (long-term stay) (Council Directive 2005/71/EC) and partially the Recommendation (short-term). Approved Research Organisations (Germany has 164 in 2011) issue Hosting Agreements to applicants – the basis of which admissions is granted. This instrument, however, has only recruited about 7,000 non-EU researchers in 2011 (European Commission 2013), with Germany being one of six member states registering more than 200 recruited (ICMPD 2011).

amended in 2012, with further changes anticipated. For the highly-skilled, there are two ways to enter Singapore as a primary and first-time<sup>6</sup> applicant: through the Employment Pass (EP) system and the Entrepreneur Pass (EntrePass) scheme. Since their introduction in the late-1990s/mid-2000s, both systems, which we discuss in details in the next section, have been reformed repeatedly to reflect changes in market performance and growing concerns towards absorbing more migrants in the already overcrowded city-state. In the context of Singapore, it is important to point out that ‘work permits’ are authorisations issued to low-skilled foreign workers, while ‘employment passes’ are used to refer to those for the highly-skilled. The Government has introduced the Foreign Worker Levy<sup>7</sup> to regulate the ratio of foreign workers to national workers, but, for skilled migrants, it only applies to S pass holders which we exclude in our analysis (see Section 4.2 for clarification).

Singapore can be said to be a country of immigration, but this issue has rarely made headlines internationally as in some EU countries such as the UK and Germany. This can be attributed to the Government’s consistent framing of its immigration policy as prioritising the recruitment of foreign talent (highly-skilled) rather than foreign labour (low- or non-skilled) (for distinction, see Yeoh/Lin 2012). But this has changed very recently. In February 2013, in an unprecedented public protest, thousands of Singaporean gathered to rally against immigration. This occurred even after immigration reforms the Government introduced in 2012. Convened in response to the White Paper on Population presented in January 2013, this largest ever public rally demonstrates native concerns about further immigration. In addition to possible job competition, Singaporean residents

- 6 Singapore has a new system, introduced in 2007, called the Personalised Employment Pass (PEP). This pass allows Employment Pass holders who have worked in Singapore for at least 2-5 years and a annual salary of no less S\$144,000 (€89,000) – increased in December 2012 from S\$34,000 (€20,880) – to stay in the country for three years, be accompanied by immediate family members, and allowed to remain for up to 6 months if unemployed in between jobs.
- 7 A complex pricing system calibrated according to a ‘Dependency Ceiling’ (a quota system for respective and selective sectors) and worker category (skilled or unskilled). The aims are straightforward: to promote hiring of residents and ‘favour capital-intensive and higher-productivity activities’ (OECD 2012: 183). The current fees, payable by employers of S pass holders, range from S\$250 to S\$390/month according to the company’s Dependency Ceiling and are scheduled to increase gradually starting July 2013 until 2015 to a potential maximum of S\$650/month. At the same time, there will be a lowering of the Dependency Ceiling from 20 % of the workforce to 15 % from July 2013 onwards. Changes in the Levy scheme indicate that companies will hire less S pass holders while paying a higher fee per foreign employee.

argued that continual – increased – immigration will dramatically raise the already high population density in the country (Singapore is estimated to be at 7,252 people/km<sup>2</sup> in 2010; this is thirty-fold the 235 people/km<sup>2</sup> in Germany).

According to the Population White Paper, more than 25 % of the current population will enter their ‘silver years’ between 2013 and 2030, with the number of working-age Singaporeans declining in comparison to retirees from 2020 onwards (National Population and Talent Division 2013). To prevent population shrinkage and maintain economic prosperity, the Government calculates that the total population in 2030 would need to be 6.5–6.9 million; this is approximately a 30 % increase from the current population of 5.3 million (Department of Statistics 2012: 61). Of these, Singaporean citizens would be 3.6–3.8 million (~55 %), permanent residents around 0.6 million (~8.7 %), and non-residents about 2.3–2.5 million (~36.3 %). The White Paper emphasised that a key proposal is to ‘remain open to immigration’; the immigration rate is estimated to be around 15,000–25,000 per annum. It remains to be seen how the Government would respond to the most recent public protest, but it is clear that, as an issue, even talent migration is not immune from potentially visceral public debates in Singapore as migration in general has been debated elsewhere in Europe through the last decades.<sup>8</sup> In Table 1 we summarise the differences and similarities between Germany and Singapore. In light of these developments and those to come, we present the HSII next to prepare for a comparative analysis of the relative openness of German and Singaporean talent migration policy.

8 Singapore is a member of the regional organisation known as the Association of Southeast Asian Nations (ASEAN). Singapore receives many ASEAN workers in its territory, but not to the extent that Germany has received EU nationals. While ASEAN countries have expressed aspirations towards closer integration such as establishing the Asian Economic Community (AEC) by 2015, they are far from the depth and width of the EU model. At the time of writing, there is no equivalent of a Blue Card in the ASEAN region and permanent residence for ASEAN nationals in Singapore is entirely at the discretion of the Government even though talent circulation is proclaimed to be part of the AEC agenda.

**Table 1: Comparing German (DE) and Singaporean (SG) high-skilled immigration policies**

Similarities	Differences
Both countries have a good proportion of foreigners in their population: 13 % DE, 28 % SG	SG has bit more complex system than DE
Similar GDP growth rate: ~3 %	SG has no quotas for the highly-skilled with exception of S pass holders (which apply to skilled individuals). DE experimented only once with quotas (with the 2000 Green Card) but abandoned the concept as the quota was not met. This indicates that DE handles sensitivity towards migration slightly differently – migration debate is far more developed in the public sphere than in SG, though changes are on the horizon
Immigration important politically; citizens are unhappy with prospects of increased immigration	Regional dimension is far more important for DE – even though EU instruments have not yet fully contributed to substantive increased employment
Salary is an important threshold for talent migration policies	
Repeated changes to talent migration policy driven by conflicting concerns: desire to maintain an attractive policy and the need to satisfy citizens and stakeholders with opposing desires	

Source: author's own data

### 3. Highly-Skilled Immigration Index

Many attempts have been made to measure trade openness (Kee et al. 2008), but only some scholars have tried to categorise the relative openness/restrictiveness of immigration policies (Ortega/Peri 2009; Timmer/Williamson 1998; Facchini/Mayda 2009). For instance, Timmer and Williamson (1998) created an index of immigration barriers in Argentina, Australia, Brazil, Canada and the US from 1850 to 1930, based on their immigration legislation. Ortega and Peri (2009) measured the restrictiveness of immigration laws of 14 OECD countries (1980-2005) for asylum and non-asylum immigration. Givens and Luedtke (2005: 10) coded the restric-

tiveness of different immigration policy for France, Germany, and the UK (1990–2002) on two dimensions: control/integration and restrictiveness of law regarding immigrant rights. Few scholars have constructed indices for HSI policies (sometimes in combination with low-skilled immigration) for selected countries (Lowell 2005; Ruhs 2011). For example, Ruhs (2011) constructed an index (distinguishing between low, medium and high-skilled workers) to measure the openness of 100 labour immigration programmes for admitting migrant workers in 2009. As with all policies, changes require an update of these indices.

We created an index to compare German and Singaporean high-skilled immigration policies based on earlier work (for categories and coding, see Cerna 2008). This index, we argue, captures better the relative openness of talent migration policies because most of the indices mentioned above do not differentiate between skill levels, are outdated, or exclude Singapore (except for Ruhs 2011). Our index builds on Lowell's (2005) index for temporary and permanent HSI programmes in twelve countries. While we include only six indicators instead of Lowell's seven and focus on temporary policies, we update his work with the most recent developments to parse out where Germany and Singapore stand in light of the economic crisis.

The HSII analyses the openness of national talent migration policies and admission mechanisms via a ranking system (on HSII for 20 countries, see Cerna 2008, 2013). The degree of HSI competitiveness between countries depends on how liberalised their policies are and the restrictiveness of admission controls. Three categories are assigned to assess admission mechanisms (numerical caps, labour market tests, and labour protection) and three for work permit rights (employer portability, spouse's work rights and permanent residency rights). We selected these indicators because we consider them most relevant for a parsimonious index while able to capture the openness dimension. Admission mechanisms are designed to match labour supply with demand in high-skilled sectors. Work permit rights measure the extent of entitlements given to migrants. We include this category because countries are competing for the 'best and brightest' by being an attractive destination for talent.

Points are assigned from 3 (=highly restrictive), 2 (=moderately restrictive), 1 (=minimally restrictive) to 0 (=highly open). It operates on an equal weighting principle, which means that any two policy changes in a particular country that have an equal effect on the openness of policies have

an equal effect on the index. For example, one point change in ‘numerical caps’ has the same effect on the overall scores as one point change in ‘spouse’s work rights’. All policies are ranked on the same criteria. In the end, the individual points for the six categories are added and converted into an index, where the most restrictive country receives a value of 100. The higher the overall score, the more restrictive we consider the country (Cerna 2013). Points are attributed in the following way:

- **Numerical caps:** a high score (3 points) is given if admission numbers are fixed and small numbers permitted; declining points are given if numbers are fixed but generous; or there is an ability to periodically adjust numbers, or there are no caps at all (0 points).
- **Labour market test:** a high ranking score (3 points) is given if there is a strong test of the labour market, i.e. a lack of available workers from a pre-determined labour pool; declining points are given if employers need only assert good faith, or the government awards points for skills, or applicants are streamlined through pre-determined shortage occupations, or there is no test at all (0 points).
- **Labour protection:** refers to the protection of native workers vis-à-vis foreign workers, a high score (3 points) is given if there are stringent requirements on wage-setting and other protections such as no lay-off provisions in place; declining points are given if there are fewer formal protections of native workers on the labour market (meaning foreign workers may have an equal opportunity in getting hired) or no immigrant-specific legal protection other than existing labour law (0 points).
- **Employer portability:** a high score (3 points) is given if the foreign worker can work only for the original employer and in one place; declining points are given for the degree to which work authorisation is ‘portable’ between employers.
- **Spouse’s work rights:** a high score (3 points) is given if the spouse is not permitted either to accompany the worker (or other dependents) or to work; declining points are given if the spouse is permitted to obtain independent working rights, or the spouse has unlimited working rights (0 points).

- **Permanent residency rights:** a high score (3 points) is given if the temporary migrant is prohibited from transitioning to any permanent status; declining points are given if transitions are relatively possible with clear pathways, or there is an additional transition to naturalised citizenship with short time frame (less than 3 years) (0 points).

In the next two sections, we compare the talent migration policies of Germany and Singapore against these indicators using existing documents and publicly accessible information.

## 4. Comparing admission mechanisms: Germany vs. Singapore

We analyse the admission mechanisms for talent migration below using the three indicators set out by the HSII: numerical caps, labour market tests, and labour protection.

### 4.1 Germany: opening a protected domestic labour market

Germany has two main national and one EU route for (high-) skilled immigrants. In the 2005 Immigration Act (revised by the 2009 Labour Migration Control Act and 2012 Residence Act incorporating the EU Blue Card provisions), Article 18(a) specifies that a residence permit for *qualified professionals* can be granted if a specific job offer is available. This ensures that the requirement of the German economy and the situation on the labour market are taken into consideration. There is a distinction between occupations where the Federal Employment Agency has to grant approval; managers, academics, research and development personnel are exempted (BAMF 2013).

Article 19 concerns *highly-qualified* persons who can receive an open-ended settlement permit if they meet certain conditions. For instance, these are scientists with special technical knowledge, or teaching personnel and scientific personnel in prominent positions.<sup>9</sup> Permit applicants need

9 Until the 2012 Residence Act, this permit was also available to executive staff and specialists with 'specific experience' who earned at least €66,000/year (OECD 2013).

to demonstrate that they will be well-integrated and be able to support themselves without state assistance (BAMF 2013).

The EU Blue Card (now § 19a) encourages the immigration of highly-qualified workers under facilitated conditions. It specifies that applicants need proof of earnings of at least €46,400/year (up from €44,800/year in 2012). Holders will receive a temporary residence permit, which could be turned into a permanent one after three years in a given job. For engineers and technicians in professions with severe skills shortages (such as IT, medicine, and engineering), the annual earnings threshold is lowered to €36,192/year (up from €34,900/year in 2012). Permit holders need to have a recognised diploma and/or five years of professional experience. We coded the German programmes as follows:

■ **Numerical caps: 0 points**

There are no explicit quotas or numerical targets for the three permits.

■ **Labour market test: 2.33 points**

For all three permits, the following applies: applicants must obtain permission of the federal labour authority (§39), or through an executive law order (§42), or through an intergovernmental regulation that allows the permit to be given without the authorisation of the federal labour authority. The hiring of foreigners through each of the permit routes cannot result in any adverse effect for the labour market, especially regarding employment structures, regions and branches of the economy. Put simply, there are no German or EU workers, or immigrant residing in Germany available, or can be made available, for the job concerned.

Qualified professional: 3 points

A permit can only be issued if a job offer is available. There is a difference between occupations where the Federal Employment Agency has to grant approval and those that are exempt (including managers, journalists or individuals from academia, research and development). Nonetheless, a new §18c specifies that a foreigner with a university degree can search for work in Germany for six months, but the title does not allow the foreigner to work and cannot be extended.



Highly-qualified person and Blue Card: 2 point

The Ministry of Labour and Social Affairs can establish a list of occupations for which no approval of the federal labour authority is required (usually shortage occupations).

■ **Labour protection: 1.67 points**Qualified professional: 2 points

Foreign employees can only be admitted if they match requirements of the Germany economy, according to considerations of the labour market situation and the need to fight unemployment. Wages and working conditions need to be similar to German workers.

Highly-qualified person: 1 point

Despite no salary threshold, protections exist: potential worker has to be employed on equal terms as a German employee; employee has to have university degree or comparable qualification. Filling of the vacancy with foreign applicants needs to be justifiable in terms of labour market policy and integration aspects. Potential employers need to provide the Federal Employment Agency with information on pay, working hours and other employment conditions.

Blue Card: 2 points

Applicants need to evidence a minimum salary threshold of at least two-thirds of the German pension fund contribution ceiling – currently €46,400/year. For engineers and technicians in professions with severe shortages, the annual earnings threshold is lowered to €36,192/year. Article 19 provisions about comparable working conditions, filling of the vacancy and employer reporting apply here.

#### 4.2 Singapore: open labour market with increased salary thresholds for entry

The Singaporean talent regime offers four entry routes into the city-state: as a professional with a P1, P2 or Q1 Employment Pass or as an entrepreneur through the Entrepreneur Pass (EntrePass). The EP system has two

categories for the highly-skilled – P and Q<sup>10</sup> – each differentiated by the monthly salary threshold required for eligibility and a set of corresponding entitlements (Ministry of Manpower of Singapore 2013). In the ‘P’ category, introduced in 1998, there is the P1 pass (for applicants evidencing a base salary of above S\$8,000<sup>11</sup>/month) and P2 pass (between S\$4,500 and S\$8,000/month<sup>12</sup>); the P2 salary threshold was increased in 2012 from S\$4,000 (€2,470). Eligible applicants for P passes are those who possess tertiary degrees from reputable institutions, professional qualifications, or specialist skills and are applying for professional, executive or managerial positions. P passes are the most coveted because, as we shall describe below, the corresponding rights and access to permanent residence and family reunification are generous. The Q1 pass, also launched in 1998, are for highly-skilled foreigners with similar qualifications as P pass applicants, albeit with a lower monthly salary: between S\$3,000 and S\$4,500/month<sup>13</sup> (increased from S\$2,800 and S\$4,000 in 2011<sup>14</sup>). To ease the transition towards a higher salary threshold, the Government granted a one-off renewal of up to two-years for passes expiring on or after 1 January 2012.

Launched in 2004, the Entrepreneur Pass (EntrePass) scheme is designed to welcome foreign entrepreneurs of at least 21-years of age interested in starting a business in Singapore. The following criteria are used to evaluate the application: the company must be registered as a Private Limited Company (within 30 days of approval or less than six months old); the applicant must hold at least 30 % of the shares; the company must have at least S\$50,000 (€30,900) in ‘paid up’ capital; the business must be legal and

10 We exclude from this analysis the ‘S’ and ‘R’ passes because, while designed for ‘skilled’ foreigners, they are not for the highly-skilled – the focus of our chapter. We acknowledge that what constitutes the ‘highly-skilled’ remains an open debate and have followed official policy formulation in our delineation. Introduced in 2004, the S pass is for the ‘mid-level skilled’ applicants who can fulfill a skill in demand from a list the Ministry of Manpower (2012) maintains. Applicants are assessed on a points system that takes into account several criteria: monthly salary threshold of no less than S\$2,000 (S\$2,200 from July 2013), diploma, years of relevant work experience and types of job secured. The R pass, which is a permit issued to skills qualified or unqualified non-Singaporean below the age of 50 (for non-Malaysians) or 59 (Malaysians) who earns a monthly salary of less than S\$2,000 (~€1,236). They are not entitled to apply for Dependent passes (Yeoh/Lin 2012).

11 This is about €4,900/month or €58,000/year, which is a higher threshold than for the Blue Card.

12 This is €2,780-4,900/month, or €33,360-58,000/year.

13 This is €1,853-2,780/month, or €22,236-33,360/year.

14 This is €1,730-2,470/month, or €20,760-29,640/year.

not belong to certain categories<sup>15</sup>. We include the EntrePass in our analysis because these applicants are eligible to apply for EPs in cases where the company is more than six months old. The applicant must present a business idea of no less than ten pages evidencing innovation with a strong potential for ‘good growth’ and creating local employment. ‘Routine’ business ideas such as staffing agency and travel agencies are rejected for the EntrePass scheme. The pass is issued for 1-2 years, and renewal is dependent on whether the entrepreneur has fulfilled the objectives set out in the business plan (for example, create at least 2 local jobs). We assess each pass as follows:

### ■ Numerical caps: 0 points

There are no official quotas for EPs and EntrePasses at this writing. The entry conditions are the primary determinants for admission. This may, however, change in the coming decades as the Government expects Singaporeans to upgrade their job skills to an extent that ‘two-thirds of Singaporeans will hold PMET jobs [Professional, Managerial, Executive and Technical]’ by 2030 (National Population and Talent Division 2013). The current proportion of Singaporeans in PMET positions is 50 %. As competition increases for these skilled positions, we anticipate growing pressure on the Government to limit the total numbers of foreign competitors for these jobs – numerical caps being one possible policy option.

### ■ Labour market test: 0 points

Officially there are no labour market tests for applicants of these four passes. The exception being, according to a recent study (Stahl 2011: 42), applicants for positions as intra-company transferees (which have to evidence employment of no less than one year at the company). It is implied that EP applicants must have a job offer as the application is submitted by the employer; for the EntrePass, the assumption is that the applicant will establish a company in Singapore.<sup>16</sup> The Government has developed

15 They are: coffee shops, hawker centres, food courts; bars, night clubs, karaoke lounges; foot reflexology, massage parlours; acupuncture, traditional Chinese medicine, herbal dispensing; employment agencies and geomancy.

16 While there are no labour market tests, the Ministry of Manpower (2012) maintains the ‘strategic skills in demand’ list and regularly updates it according to labour market trends. It identifies more than 90 occupations in six industries (manufacturing, construction, healthcare, finance, information communication and digital media, tourism and retail) and is used to evaluate applications for S passes.

a ‘Self-Assessment Tool for Employment/S Pass’<sup>17</sup> for potential employers to determine whether their future employees are likely to be approved. This test gives weight to the following criteria: country of origin; potential monthly salary; occupation type; years of working experience, and types of degrees; and age. According to the EP application form, education and qualifications are very important; the instruction states: ‘Please note that qualification is a key criterion in the assessment of the foreign employee’s eligibility for a work pass’ (emphasis added). The qualification recognition process is administered by the relevant Professional Body and Accreditation Agency (e.g. applicants to be admitted and practise as doctors must obtain Support Letters from the Singapore Medical Council). Academic staffs are not given special treatment and their qualifications are vetted by the relevant ministry processing their applications.

#### ■ Labour protection: 1.5 points

Labour protection of resident workers is evidenced by the minimum monthly salary threshold EP and EntrePass holders must meet. Once employed, pass holders are protected by the Employment Act; the exception being those in managerial or executive positions, or professionals with tertiary education and specialised skills. The Employment Act stipulates the conditions such as leaves/holidays (annual, sick, maternity etc.), medical benefits and pensions (Central Providence Fund).

#### P1 and P2: 2 points

The monthly salary thresholds: S\$8,000 for P1 and S\$4,500 for P2.

#### Q1 and EntrePass: 1 point

Monthly salary threshold for Q1 is S\$3,000. EntrePass holders do not have a minimum salary threshold, but they must have a start-up capital of S\$50,000.

## 5. Comparing work permit rights: Germany vs. Singapore

We compare the work permit rights for talent migrants here following the three indicators set out by the HSII: employer portability, spouse’s work rights, and permanent residency rights.

<sup>17</sup> This assessment is available at <http://sat.mom.gov.sg/satservlet> (02.05.13).

## 5.1 Germany: increasingly liberal and welcoming

### ■ Employer portability: 1.67 points

#### Qualified professional: 3 points

Change of employer is possible, but worker has to apply for a new permit.

#### Highly-qualified person: 0 points

If unlimited residence permit is obtained, holder can change employers freely. Otherwise, a new work permit has to be obtained.

#### Blue Card: 2 points

In the first two years, the holder may change employer if it is approved by the federal labour authority. After two years, the Blue Card holder may change employer without prior authorisation, and only has to notify the authorities. The work permit is valid only for a specific job and in the district in which it was issued (with the possibility of a regional extension), unlimited for specialists exempted from Federal Labour Agency approval.

### ■ Spouse's work rights: 0.33 points

#### Qualified professional: 1 point

Spouse is granted labour market access, upon approval by the Employment Agency which reviews whether employment meets minimum standards for wages and conditions. These restrictions are lifted after two years.

#### Highly-qualified person and Blue Card: 0 points

The spouse is allowed to work from the start, and no approval is needed.

### ■ Permanency rights: 0.33 points

#### Qualified professional: 1 point

A residence permit can be issued for an indefinite period after five years of residence.

#### Highly-qualified person: 0 points

There is an unlimited residence title (permanent settlement permit - Niederlassungserlaubnis) from the start, depending on certain conditions: (a) a specific job offer is available, (b) the integration of the foreigner into Ger-

man society will be unproblematic, and (c) applicant can earn own livelihood and support own family without relying on public assistance.

#### Blue Card: 0 points

Holders can become permanent residents after 33 months, if they have paid for the duration of the compulsory or voluntary contribution to the German social pension fund. The duration is decreased to 21 months if holders can demonstrate a good knowledge of German.

## 5.2 Singapore: time-specific restrictions on generous rights

### ■ Employer portability: 2 points

#### P1, P2 and Q1: 2 points

EP and its renewal are tied to the employer. This score must be read in light with the generous provisions (distinct for the three passes) to transition towards permanent residence (see below). Should the pass holders apply for permanent residence as soon as they have fulfilled the conditions, we may consider employer portability as a time-sensitive condition.

#### EntrePass: 2 points

The EntrePass scheme is explicitly designed for qualified applicants to establish a business in Singapore and, hence, their residence is tied to the employer (i.e. themselves). Transitioning towards permanent residence is through the Global Investor Programme (GIP), which allows entrepreneurs permanent residence before arrival. This scoring must therefore also be read in conjunction of the more favourable provisions.

### ■ Spouse's work rights: 1 point

All EP and EntrePass holders are allowed to bring their spouse and unmarried children under 21-years old to Singapore via the Dependent Pass scheme; Q1 pass holders must earn a minimum monthly salary of S\$4,000 (€2,470) to be eligible. P1 holders have more benefits such as applying for Long Term Visit Passes (LTVPs) for their parents in addition to common-law spouses, handicapped children older than 21, and stepchildren under 21 – as P2 holders are entitled. Holders of Dependent Passes valid for at least three months are allowed to seek work and start once their employers have obtained a Letter of Consent from the Government. The Letter of Consent is the Government's way to monitor the numbers of foreign-

ers working in Singapore, but it does not count towards the ‘Dependency Ceiling’ (quota) for the employers as stipulated by the Foreign Worker Levy Scheme. Accreditation is needed from respective Singaporean Councils for certain employment (e.g. doctors, lawyers).

### ■ **Permanency rights: 0 points**

All Permanent Residents may apply to become a Singaporean citizen after two years of residence in the country as permanent residents.<sup>18</sup>

#### P1, P2 and Q1: 0 points

EP holders are eligible to apply for permanent residence via the Professional/Technical Personnel and Skilled Workers Scheme (PTS) administered by the Immigration & Checkpoints Authorities as soon as their passes are issued. There are no formal mandatory ‘waiting periods’. Informally, however, there is a minimum waiting time of six months given that applicants need to show six-months of payslips (Immigration & Checkpoints Authority 2013). In the Singaporean context, applicants for permanent residence are encouraged to have a good relationship with their employers since they are to fill out part of the application (Annex A to Form 4A – ‘Information on Main Applicant’s Current Employment’). This is a verification procedure rather than a formal sponsorship by the employers. Estimated processing time is at least six months and applications are assessed using a points system based on the following criteria: type of work pass, duration of residence in Singapore, academic qualifications, basic monthly salary, age and kinship ties in the country.

#### EntrePass: 0 points

EntrePass holders are qualified to apply for permanent residence through the GIP administered by the Singapore Economic Development Board. The GIP offers two routes for Entrepreneurs with at least a successful three-year track-record to become permanent residents: invest S\$2.5 million (€1.55 million) in (a) a new or existing business or (b) a GIP fund<sup>19</sup>. Such basic criteria allow potential EntrePass holders, with sufficient funds

18 All male Permanent Residents and citizens are obliged to fulfil the National Service requirement; exception includes Permanent Residents applying through the PTS scheme, see <http://ns.sg> (04.05.13) for further details.

19 A list of eligible funds is updated here: <http://www.contactsingapore.sg/GIP> (04.05.13).

to invest and a requisite business plan, to fast-track towards permanent residence even prior to their arrival in the country. Once the application is approved, applicants receive the ‘Approval-in-Principle Permanent Residence’ status and have six months to evidence depositing of the investment after which they will receive final approval of status.

**Table 2: Results of the HSII for Germany and Singapore**

	Numerical limit	Labour market test	Labour protection	Employer portability	Spouse's work rights	Permanency rights	Total
<b>Germany</b>							
Qualified professional	0	3	2	3	1	1	10
Highly qualified person	0	2	1	0	0	0	3
Blue Card holder	0	2	2	2	0	0	6
<b>Singapore</b>							
P1	0	0	2	2	1	0	5
P2	0	0	2	2	1	0	5
Q	0	0	1	2	1	0	4
EntrePass	0	0	1	2	1	0	4

Source: Author's own data.

## 6. Tilting the talent balance: lessons for Germany

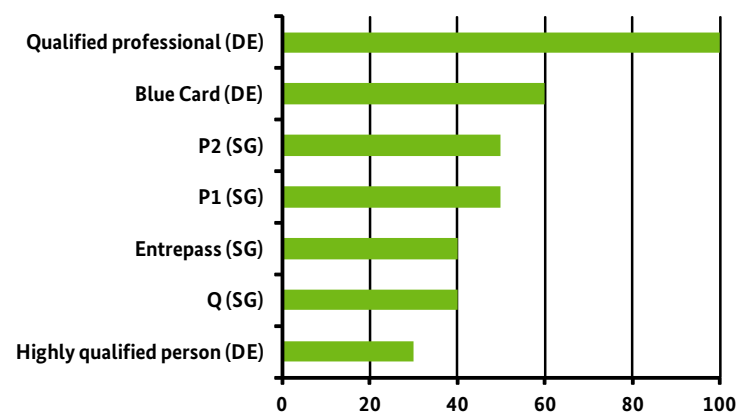
We set out to measure the relative openness of talent migration policies in Germany and Singapore in terms of how potential highly-skilled migrants are admitted (*admission mechanism*) and rights to which they are entitled (*work permit rights*). Overall, we found that these governments apply different strategies to attract the ‘best and brightest’ from abroad by adjusting the provisions falling under these two dimensions – e.g. setting/removing quotas, stipulating labour market tests as conditions for entry, restricting/liberalising spouse’s access to work – or, in the case of Germany, tapping into the regional dimension (Blue Card). These strategies have changed over time and, in the case of Singapore, are expected to continue to be adjusted in the coming months. While we do not have a time series for assessing how these legislative and administrative changes may have



affected migratory flows, we can comment on potential effects these adjustments may have had on the relative attractiveness of these policies. Our starting point is the assumption that the more liberal the talent migration regime the more attractive it appears to potential highly-skilled migrants.

To compare German and Singaporean talent migration policies, we provide an index of the seven entry routes: three in Germany and four in Singapore. This index is based on the scores attributed to particular schemes discussed in Sections 4 and 5 (see Figure 1). As mentioned before, the individual scores were added and then converted into an index. The most restrictive scheme received a score of 100. Figure 1 suggests that the German *skilled professional programme* is the most restrictive out of the seven, which is perhaps not too surprising given that it targets skilled even though highly-skilled workers are also included in this scheme. The EU Blue Card and four Singaporean schemes follow, while the German *highly-qualified person programme* is ranked as the most liberal. When we average the programme scores by country, Singapore on the whole is more open than Germany even though restrictions have been recently and are anticipated to be introduced in 2013.

**Figure 1:** Index ranking talent migration schemes in Germany (DE) and Singapore (SG)



Source: Authors' own data.

**Policy recommendation 1:** German and European policymakers should consider Article 19 – for highly-qualified persons – as a model to emulate with the possibility of removing the labour market tests for an increased number of sectors or all sectors. Although it has ‘stringent conditions’ to qualify, Article 19 sets out attractive conditions for potential migrants because of its more liberal provisions.

At the same time, based on a recent OECD report (2013), Germany is already considered to be an OECD country with the lowest hurdles for high-skilled migrants. But long-term labour migration has been low compared to other countries. For example, the number of non-EU workers is estimated to be about 25,000/year (or about 0.02% of the population). This figure is five to ten times higher in Australia, Denmark, Canada and the United Kingdom. This tells us that open policies to attract high-skilled migrants do not guarantee that talent will come. It is therefore essential to go beyond admissions and work rights to consider other aspects that contribute to making a country an attractive destination for talent. Here, the policies the Singaporean Government adopted can offer important lessons.

Families and networks are central to migrant’s decision to emigrate to a specific country or to remain in their country of origin. Most migration regimes have focussed on the reunification rights for immediate family members, often defined as married spouse and offspring under a certain age (usually age of consent). The Singaporean Government went one-step further and has instituted a programme for issuing Long Term Visit Passes to the extended families of P1 pass holders (parents) and their partners (common-law spouses). **Policy recommendation 2:** noting that family unity is at the heart of migratory decisions, German policymakers should consider introducing mobility rights for extended family members such as parents, parents-in-law and the common-law spouses of highly-skilled migrants. While the German legal definition of family is wider than the 2003 European Union Directive on the right to family reunification and thus it is theoretically possible to include more favourable provisions, this might be politically challenging. The Singaporean case demonstrates that extended family reunification is an important component in the highly-skilled foreign workers’ decisions to migrate.

In addition to extensive double tax treaties with countries around the world (90 at last count), which prevents double taxation, Singapore applies a low progressive tax rate starting at incomes above S\$20,000 (2 %)

up to 20 % for those earning above S\$320,000 (€198,000).<sup>20</sup> EP holders are voluntarily opted-out of the Central Provident Fund (national pension scheme) and potential employer contributions are then reimbursed (current rate is 16 % and capped). In addition to a low direct personal tax, the Government has also set up a tax deduction regime for companies hiring citizens, permanent residents, and foreigners (P1, P2 pass holders) from overseas. The Overseas Talent Recruitment Scheme offers tax breaks on the recruitment and relocation costs for employees and their families (spouse, children). Providing tax breaks is a strong leverage the Singaporean policymakers has over German ones. However, the new Employment Ordinance (Beschäftigungsverordnung) that entered into force in July 2013 has eased labour market access for skilled workers and entry procedures<sup>21</sup> as well as increased the flexibility of employers of foreign workers to improve the recruitment process due to approval of applications on the basis of a placement agreement for different sectors. There are several cases in which a labour market test is no longer required, thus the role of the Federal Government decreases. This includes high-skilled immigrants with a university degree or similar. **Policy recommendation 3:** German policymakers should encourage companies based in Germany to recruit overseas talent (Germans living abroad and non-nationals) by introducing attractive incentive packages including, for example, recruitment and relocation assistance.

Germany has also made strides to attracting highly-skilled migrants recently and these efforts should be highlighted and encouraged. For instance, difficulties often arise when qualifications are not recognised by the host country. Germany has implemented the Government's Recognition of Foreign Professional Qualifications Act in April 2012 in response. In so doing, it improves opportunities for individuals to have their foreign professional qualifications recognised in Germany and thus be able to practise their skills (Federal Ministry of Education and Research 2013). The first official statistics are scheduled to be published in mid-2013 and so far it appears that the Act has been successful in attracting applicants: over

20 Please see rates here: <http://www.iras.gov.sg/irashome/page04.aspx?id=1190> (05.05.2013).

21 Foreign skilled workers with qualifications from abroad may generally be admitted to all regulated professions if admission is necessary to meet the demand. For proving that the qualifications provided is the equivalent of a skilled worker, a competent authority has to prove that the foreign qualifications obtained is of equal value (see § 6 of the Employment Ordinance).

30,000 applications have been submitted in the first year with about 12,000 from the health sector. **Policy recommendation 4:** German policymakers should continue to remove barriers for highly-skilled migrants residing in the country to practise their profession by expediting the recognition of qualifications process.

Finally, countries wishing to attract talent are encouraged to adopt a welcoming strategy. In this regard, Germany has launched a ‘Welcome to Germany’<sup>22</sup> portal for qualified professionals. High-skilled migrants can find information concerning work permit routes, as well as moving, family, settling in and other related issues. The website highlights that it is not just an informational portal, but suggests that it is also an expression of ‘a culture of welcome’.<sup>23</sup> In Singapore, the Government has established an agency – Contact Singapore – in 1997 for this same purpose; this agency has promoted Singapore as an attractive talent destination at key career fairs (Naturejobs Career Expo) and top universities (Oxbridge). Since January 2013, Germany has launched pilot projects in Asia meant to support high-skilled workers from India, Indonesia and Vietnam in their move to the country.<sup>24</sup> Such initiatives are noteworthy because they demonstrate that Germany is serious about attracting foreign talent and is taking steps towards achieving this goal. **Policy recommendation 5:** German policymakers should continue to expand initiatives at key source emerging countries of talent. To conclude, the Singaporean case highlights that transparency and simplicity is key to recruiting top foreign talent and this, perhaps, is the most important lesson for Germany.

22 This is available at: <http://www.make-it-in-germany.com/en/home/> (03.05.2013).

23 See contribution of Steller in this volume.

24 This is available at: <http://www.make-it-in-germany.com/en/the-initiative/pilot-projects/> (02.09.2013).

# References

**A.T. Kearney** (2012): Cautious investors feed a tentative recovery. Foreign Direct Investment (FDI) Confidence Index. Online: <http://www.atkearney.com/documents/10192/fdaa84a5-a30a-4e4e-bc36-453375d6596fb> (30.04.2013).

**BAMF** (2013): Working in Germany. Online: <http://www.bamf.de/EN/Migration/Arbeiten/arbeiten-node.html> (30.04.2013).

**Cerna, Lucie** (2008): Towards an EU Blue Card? The delegation of National High Skilled Immigration Policies to the EU level, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper No. 65, Oxford: COMPAS.

**Cerna, Lucie** (2013): The EU Blue Card: preferences, policies and negotiations between member states, in: *Migration Studies*, 1-24. Online: <http://migration.oxfordjournals.org/content/early/2013/07/26/migration.mnt010.full.pdf+html> (12.09.2013).

**Chou, Meng-Hsuan** (2012): Constructing an Internal Market for Research through Sectoral and Lateral Strategies: Layering, the European Commission and the Fifth Freedom, in: *Journal of European Public Policy* 19(7), 1052-1070.

**Department of Statistics** (2012): Population Trends 2012, Ministry of Trade & Industry, Singapore. Online: [http://www.singstat.gov.sg/publications/publications\\_and\\_papers/population\\_and\\_population\\_structure/population2012.pdf](http://www.singstat.gov.sg/publications/publications_and_papers/population_and_population_structure/population2012.pdf) (30.04.2013).

**European Commission** (2013): Making the EU more attractive for foreign students and researchers, Press release (IP/13/275). Online: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-275\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-275_en.htm) (12.09.2013).

**Facchini, Giovanni/Mayda, Anna Maria** (2009): The political economy of immigration policy, Human Development Research Paper 2009/03, United Nations Development Programme. Online: [http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_03.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_03.pdf) (12.09.2013).

- Federal Ministry of Education and Research** (2013): Recognition of Foreign Professional Qualifications. Online: <http://www.bmbf.de/en/15644.php> (03.05.2013).
- Federal Ministry of Labour and Social Affairs** (2012): Progress Report 2012 on the Federal Government's Skilled Labour Concept, Berlin. Online: <http://www.bmas.de/EN/Service/Publications/progress-report-2012.html> (12.09.2013).
- Givens, Terry/Luedtke, Adam** (2005): European immigration policies in comparative perspective: issue salience, partisanship and immigrant rights, in: *Comparative European Politics* 3, 1-22.
- Greifenstein, Ralf von** (2001): Die Green Card: Ambitionen, Fakten und Zukunftsaussichten des deutschen Modellversuchs, Bonn: Wirtschafts- und sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Hui, Weng-Tat** (1997): Regionalization, Economic Restructuring and Labour Migration in Singapore, in: *International Migration* 35(1), 109-130.
- ICMPD** (2011): Assessment and Implementation of the "Scientific Visa" package (Researchers Directive 2005/71/EC and Recommendation 2005/761/EC). Online: <http://research.icmpd.org/1490.html> (12.09.2013).
- Immigration & Checkpoints Authority** (2013): Explanatory Notes to Form 4A & Annex A: Application for Permanent Residence for Professionals/Technical Personnel/Skilled Workers and their Families (version July 2012). Online: [http://www.ica.gov.sg/data/resources/docs/PR%20Services/XplanatoryPTS\(Jul12\).pdf](http://www.ica.gov.sg/data/resources/docs/PR%20Services/XplanatoryPTS(Jul12).pdf) (04.05.13).
- Kee, Hiau Looi/Nicita, Alessandro/Olarreaga, Marcelo** (2008): Estimating Trade Restrictiveness Indices, World Bank Working Paper 3840 (January), World Bank. Online: <http://elibrary.worldbank.org/content/workingpaper/10.1596/1813-9450-3840> (12.09.2013).

**Lowell, B. Lindsay** (2005): Policies and regulations for managing skilled international migration for work. New York: United Nations. Online: <http://www.un.org/esa/population/meetings/ittmigdev2005/P03-LLowell.pdf> (12.09.2013).

**Ministry of Manpower of Singapore** (2012): Strategic and Skills-in-Demand List (SSL). Online: <http://www.mom.gov.sg/skills-training-and-development/skills-in-demand/Pages/skills-in-demand.aspx> (02.05.13).

**Ministry of Manpower of Singapore** (2013): Passes & Visas. Online: <http://www.mom.gov.sg/foreign-manpower/passes-visas/Pages/default.aspx> (02.05.2013).

**Ministry of Trade and Industry Singapore** (2013): Economic Survey of Singapore 2012. Online: [http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/SiteAssets/Pages/Economic-Survey-of-Singapore-2012/FullReport\\_AES2012.pdf](http://www.mti.gov.sg/ResearchRoom/SiteAssets/Pages/Economic-Survey-of-Singapore-2012/FullReport_AES2012.pdf) (30.04.2013).

**National Population and Talent Division** (2013): A Sustainable Population for a Dynamic Singapore. Population White Paper, Singapore: NPTD, Prime Minister's Office, Online: <http://population.sg/> (29.04.2013).

**OECD** (2012): SOPEMI - International Migration Outlook 2012, Paris: OECD.

**OECD** (2013): Recruiting Immigrant Workers: Germany, Paris: OECD.

**Ortega, Francesc/Peri, Giovanni** (2009): The causes and effects of international migrations: evidence from OECD Countries 1980-2005, National Bureau of Economic Research Working Paper 14833, Cambridge: NBER.

**Ruhs, Martin** (2011): Openness, skills and rights: an empirical analysis of labor immigration programs in 46 high- and middle-income countries, Centre on Migration, Policy and Society Working Paper WP 11-88, Oxford: COMPAS.

- Stahl, Charles W.** (2011): A Cross Country Study of Labour Market Tests and Similar Regulatory Measures: Implications for Labour Market Test Policy in the Philippines, Manila: The European Union's Trade Related Technical Assistance for the Republic of the Philippines.
- Timmer, Ashley S./Williamson, Jeffrey G.** (1998): Immigration policy prior to the 1930s: Labor Markets, Policy Interactions, and Globalization Backlash, in: *Population and Development Review* 24(4), 739-771.
- World Bank** (2013a): Doing Business: Measuring Business Regulations - Singapore. Online: <http://www.doingbusiness.org/data/exploreeconomies/singapore/> (29.04.2013).
- World Bank** (2013b): GDP growth (annual %). Online: <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG> (12.09.2013).
- World Economic Forum** (2013): The Global Competitiveness Index. Online: <http://www.weforum.org/issues/competitiveness-0/gci2012-data-platform/> (30.04.2013).
- Yeoh, Brenda S.A./Lai, Ah Eng** (2008): Guest editors' introduction: 'Talent' migration in and out of Asia: challenges for policies and places, in: *Asian Population Studies* 4(3), 235-245.
- Yeoh, Brenda S.A./Lin, Wei-quiang** (2012): Rapid Growth in Singapore's Immigrant Population Brings Policy Challenges, in: *mpi - Migration Information Source*: Online: <http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=887> (30.04.2013).



### III. Der Einfluss des Herkunftslandes / The influence of the country of origin



# Migration of Healthcare Professionals: Lessons Learnt from Philippines' Bilateral Labour Arrangements

Agnieszka Makulec

(Centre of Migration Research, University of Warsaw)



## 1. Introduction

The increasing global shortage and inequitable distribution of health professionals in many countries intensify the need for health workers globally. In 2006, the World Health Organization estimated that there was a shortage of more than 4.3 million health personnel across the world (WHO - World Health Organization 2006). It is remarkable that these shortages were identified in 57 countries, mainly in sub-Saharan Africa and South-East Asia and that they often coexist in a country with large numbers of unemployed health professionals. Many of the countries with critical shortages are important exporters of healthcare professionals at the same time. On the other side, many highly developed countries due to demographic processes of ageing of their societies and insufficient training of health professionals are claiming an increasing demand on foreign healthcare professionals in their healthcare sectors. Global shortage of health professionals together with increasing demand on health professionals in many developed countries have accelerated international healthcare professionals' recruitment, mobility and migration. Whereas the WHO studies in mid-1970s indicated that 6% of physicians and 5% of nurses were living outside their country of birth (Mejia et al. 1979), more recent studies show that the past decade has witnessed rapid increases in migration of health personnel, notably in most OECD countries (OECD - Organization for Economic Co-operation and Development 2007a).

Active recruitment of health professionals from the developing to the developed countries could have negative consequences for the sustainability of the health systems in the former<sup>1</sup>. The term 'brain drain', coined initially by the British Royal Society to refer to the exodus of scientists and technologists from the United Kingdom to the United States and Canada in 1950s and 1960s (Gibson/McKenzie 2011), is currently a synonym for negative consequences the sending country may experience due to the loss of highly skilled professionals. Numerous studies showed that skilled emigration tends to lower the source country employment level and thus has negative welfare implications for the source country (Bhagwati/Hamada 1974) and that brain drain incurs not only the losses of high skilled labour, but due to asymmetric information the immigrants tend to be the best individuals within the skilled group (Kwok/Leland 1982). The occupation of health professionals is specific within the highly skilled workers not only because there are among the most common occupations of migrants (Gibson/McKenzie 2011), but also because their outflow could hardly be compensated by the inflow from other sectors (Kaczmarczyk/Okólski 2008) or replaced by other production factors (e.g. new technologies) (Salt 1991), and even selective outflow could disturb the healthcare system's functioning (e.g. the outflow of anaesthesiologists could negatively impact the region's/hospital's operation capacity) (Makulec 2013). Cross-border mobility in the health sector is portrayed as both an opportunity for health professionals immigrating to developed countries (in terms career development, learning new technologies and procedures), and as a challenge remaining in low-income countries with restricted access to health care provision (conflict between "the right to freedom of movement" and "the right to health") (Plotnikova 2012). Although the existing empirical evidence on health externalities from health worker migration is inconclusive<sup>2</sup>, some evidence claims that there is an association between emi-

- 1 This article does not discuss the positive consequences of health professionals outflow, depicted in the literature as beneficial brain drain or brain gain. Notwithstanding the role of migrants' remittances, the outflow could have a positive effect on stimulating source country's human capital (both of migrants and non-migrants) (Stark/Bloom 1985; Mountford 1997; Vidal 1998; Beine et al. 2001; 2002; Fan/Stark 2007) and as a result of inflow of new skills with returning migrants (enhanced human capital) (Barrett/O'Connell 2001; Dustmann/Weiss 2007; Mayr/Peri 2008; Barrett/Goggin 2010).
- 2 Clemens (2007) finds no evidence of a relationship between the rate of health professional emigration and health outcomes in Africa, Bhargava et al. (2011) find no significant effect of medical brain drain on cross-country infant and child mortality rates or child vaccination rates.

gration and adult deaths from AIDS in African countries with high HIV incidence (Bhargava/Docquier 2008), and that there could be a relationship between the outflow of health professionals and the quality of healthcare services in the sending countries (Wickramasekara 2003) or effectiveness of healthcare system in the sending countries (Bach 2003). This correlation is hard to measure as it is difficult to separate the cause and the consequence of healthcare professional migration – is it that the outflow results in poor functioning of sending country's healthcare system or on the contrary the poor functioning of the healthcare system is a push factor for migration (Makulec 2013)? Many developing countries do not only have a high vacancy rates in their health systems, but high unemployment of health specialists at the same time and their systems suffer from unequal distribution of health professionals. Some claim that active recruitment of healthcare professionals means that developing countries are subsidizing the rich and thus the latter should compensate the former for this loss (Bhagwati 1976; Kapur/McHale 2005).

## **2. To recruit or to restrict? On the debatable role of bilateral labour arrangements (BLA)**

It is claimed that brain drain, meaning a development gain for nations that are already resource-rich and a development loss for the countries and population from which these health professionals migrate, is caused or facilitated by unmanaged migration (Dhillon et al. 2010). Migration of health workers is susceptible to changes in the regulatory frameworks that control the training, recruitment and deployment of health professionals (Stilwell et al. 2004). One of the tools to manage migration, which thus had their heyday in 1950s and 1960s in Western countries but is recently increasing in significance in the South-East Asian countries (Wickramasekara 2012), are bilateral labour arrangements. Although their primary objective is to enable the nationals of the sending country the access to the labour market of the receiving country (recruitment objective), thus enabling the receiving country to satisfy its labour market needs quickly and cheaply on the contrary to satisfying them by the long-term investments in education of needed professions, and thus enabling the sending country to benefit from remittances and decreased pressure on its labour market, it is not the only role they play. Due to the formalization of the process of migration, they ensure a predictable and transparent process of

migration, could decrease the need for commercial recruitment agencies<sup>3</sup> and shift cost of migration from the individual migrant to employer/final client (Wickramasekara 2006). Moreover, BLAs could help prevent or reduce irregular migration by offering alternative legal channels to migrate for employment, which, in turn, can provide a negotiation tool to secure country of origin willingness to cooperate on managing irregular migration (particularly on readmission of their nationals) (OECD - Organization for Economic Co-operation and Development 2007b). Secondly, bilateral labour arrangements between origin and destination countries can be a significant means of providing minimum standards and rights for migrant workers (objective of protection the migrants' rights) (ILO - International Labour Organization 2010). Origin countries can negotiate for greater rights for migrants' workers, which conform to international standards, with guarantees of compliance provided by the arrangements. By providing access to regular migration and the formal labour market, such arrangements can reduce exploitation (ILO - International Labour Organization 2010). This role of BLAs is even more important in this aspect taking into account that protection of migrants' rights is important for sending country, which has no legal enforcement in the receiving country. Moreover, what is very important in case of migration of highly-skilled workers, in particular health professionals, governments can initiate bilateral arrangements to recognize each other's qualifications, making it easier for health professionals to move from one place to another and continue working in the same field (Stilwell et al. 2004). By facilitating the recognition of qualifications bilateral labour arrangements are contributing to the prevention of migrants' deskilling, as otherwise the migrants are usually forced to more or less temporarily work below their qualifications until or unless their qualifications are formally recognized by the receiving country. In case of health professionals this is particularly important, because even a short period of working below qualifications (e.g. not practising as nurse or physicians during the stay abroad due to the problems with recognition of qualification) could mean the loss of profession execution rights. The role of bilateral labour arrangements in terms of protection of migrants' rights was recognized in early international law documents. ILO Recommendation 86 Migration for Employment from 1949 specifies the regulations concerning the process of recruitment and employment of

3 Limitation of the role of private recruitment agencies in the process of recruitment could be a way to better control the migration process and protect the migrants against unfair recruitment and employment practices

migrants in the receiving country as well as proposes a Model Agreement to be used “in framing appropriate clauses for the organisation of migration for employment and the regulation of the conditions of transfer and employment of migrants”. This is further elaborated in the non-binding ILO Multilateral Framework on Labour Migration from 2005, which except from further elaborating the recruitment and employment conditions of migrants, recognizes the nexus of migration and development and stresses that labour migration should contribute to employment, economic growth, development and the alleviation of poverty in both origin and destination countries (ILO - International Labour Organization 2006).

Finally, the brain drain discussion started in 1960s has recently resulted in recognition of the role the bilateral labour arrangements have to play in mitigating the negative consequences of migration for sending countries (objective of mitigating brain drain). They could in these terms be used to regulate the outflow – by setting the amount of recruited at the level safe for the health system of the source country, by limiting the professional scope of recruitment (e.g. excluding certain occupations from recruitment) or even defining its geographical scope (e.g. excluding from recruitment some particular areas). Moreover, they could further include some compensation measures for the loss of the highly skilled workers to the detriment of the sending country. According to the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, bilateral “arrangements should take into account the needs of developing countries and countries with economies in transition though the adoption of appropriate measures” (to compensate the source country for the loss). “Such measures may include the provision of effective and appropriate support for health personnel retention, social and professional recognition of health personnel, support for training in source countries that is appropriate in the development of appropriate regulatory frameworks, access to specialized training, technology and skills transfers, and the support of return migration, whether temporary or permanent” (WHO - World Health Organization 2010). Moreover, the paragraph 5.1 of the WHO Code claims that “Member States should discourage active recruitment of health personnel from developing countries facing critical shortages of health workers” (WHO - World Health Organization 2010). Similarly, the UK Code of Practice for the international recruitment of healthcare professionals (UK Department of Health 2004) claims that “developing countries will not be targeted for recruitment, unless there is an explicit government-to-government agreement with the UK to support recruitment activities”. It

is also interesting to mention in this context the Health Worker Migration Initiative which proposes two models of bilateral labour arrangements including the BLAs' objective to mitigate the negative consequences of migration (Dhillon et al. 2010). The model agreement I includes such measures to combat brain drain as support by return and reintegration, exchange of students and visits of experts, scholarship programmes, joint venture and investments in health facilities, twinning of health facilities, support to initiatives to improve education and training facilities and technology transfers.

It is debatable if BLAs are in practice used to protect the labour conditions of migrants in the receiving countries and to mitigate the brain drain, either by compensating or limiting the outflow, or they are rather used for promotion or stimulation of migration. Pittman (2013) suggests that their primary intention is to increase, not restrict, international recruitment for the benefit of destination country employers and source countries' remittances. Their role as protectors of migrants rights and of source country's healthcare system is also limited, due to the opposing interests of the two parties negotiating a BLA and the asymmetry of powers between them, where the sending country is usually much more determined to sign any form of agreement to enable migration even at the cost of insufficient protection of their migrants and the interest of their healthcare system as a whole. On the contrary, the receiving countries are very often reluctant to enter into any formal arrangement due to several reasons. They claim that migrant workers are subject to the same laws and regulations as nationals and consequently they do not need any special attention. Some labour receiving countries have also argued that since the terms of employment are negotiated by the overseas workers and private employers or agencies, they do not want to get involved. This is a heavy argument as in the recent years the role of private recruitment, contrary to the state-driven process, is increasing in the international migration process. Some countries go even further and regard labour recruitment as a private sector business in a market-oriented system requiring no government intervention. Moreover, receiving countries are concerned that entering into a formal arrangement with one country would open the floodgates to proposals for similar agreements from other sending countries, which they are reluctant to entertain (Go 2004).

Although the bilateral labour arrangements had its heyday in Europe in the 1950s and 1960s, the past two decades has seen its revival, with the OECD reporting 173 bilateral agreements in Europe by 2003 (OECD - Organization for Economic Co-operation and Development 2004). Nevertheless, it is estimated that some 25 per cent of bilateral labour arrangements in OECD countries are apparently not implemented (OECD - Organization for Economic Co-operation and Development 2007b). The most operational BLAs seem to be those that obey the demand-supply imperative (thus serve mainly the recruitment objective), as opposed to pursuing political objectives including migrants' protection and mitigating negative consequences of migration for sending countries. Moreover, the majority of the BLAs tend to be general and to avoid binding commitments (Pittman 2013). Most of the government-to-government arrangements have a form of memoranda of understanding (MoUs), which have an unbinding legal character. Due to the lack of clear monitoring indicators, difficulties in comparison of existing BLAs (different contents and legal forms) and little research in this area, it is very difficult to assess the effectiveness of BLAs in terms of satisfying its non-recruitment goals. Most authors, however, suggest that they are 'better than nothing' (Go 2007; Agunias 2012; Wickramasekara 2012). The objective of this paper is to study the challenges of BLAs effectiveness by using the example of the Philippines bilateral labour arrangements on healthcare professional migration. In particular, on the basis of five BLAs with European, Middle East and Asian countries, the paper tries to find out if BLAs could be effective in terms of recruitment and employment of health professionals, as well as in terms of mitigating negative consequences of the highly skilled outflow for both sending country and migrants themselves.

### **3. The Philippines as health professionals' exporting country**

The Philippines is an Asian country the most actively seeking to conclude bilateral arrangements with the countries of Filipino migrants' destination. Being one of the largest exporter of nurses worldwide, it has a history of sending healthcare professionals abroad dating to 1950s (Lorenzo et al. 2007). Only in 2012, the total overseas deployed nurses accounted for 15,941 according to the Philippines' Overseas Employment Agency (POEA). Lorenzo et al. (2007) claim that this number is underreported, as many of those who seek work overseas are recruited privately and not of-



ficially documented by POEA, i.e. as many people leave as tourists or students and subsequently become overseas workers. Both the domestic and foreign demand for nurses has generated a rapidly growing nursing education sector made up of about 460 nursing colleges that offer the Bachelor of Science in Nursing (BSN) program and graduate approximately 20,000 nurses annually (CHED - Commission on Higher Education 2006). Although the Philippines is not a country with critical shortages of healthcare professionals as defined by the WHO (2006), paradoxically there are insufficient health workers in the Philippines to meet the needs of the population, particularly in rural and disadvantaged areas (Lorenzo et al. 2007). It is estimated that over 200,000 Filipino nurses are unemployed or underemployed. Only 62,000 of the 273,373 nurses who were trained in 2009 are currently working in the Philippines (about 22%) (Pillinger 2012).

The scale of migration as well as the welfare and human rights issues confronting the overseas employment programme of the Philippines have increasingly put pressure on the government to take concrete steps to ensure that overseas Filipino workers are adequately protected in their countries of destination (Go 2004). Concluding bilateral arrangements (either in the form of bilateral labour agreements or memoranda of understanding) is seen as one of the best mechanism for protection of migrants' rights. According to the Republic Act No. 10022, 'State shall deploy overseas Filipino workers only in countries where the rights of Filipino workers are protected'. The fact that the receiving country 'concluded a bilateral agreement or arrangement with the government protecting the rights of overseas Filipino workers' is regarded as one of the guarantees on the part of the receiving country for the protection and the rights of overseas Filipino workers.

Although Filipino workers can be today found in about 180 countries in the world, since the overseas employment programme began in 1974 the Philippines has concluded bilateral labour arrangements with only 22 countries.<sup>4</sup> It is important however to notice that the dynamic of bilateral arrangements' conclusions by the Philippines has significantly increased

4 These are: Bahrain 2007, Canada (Alberta 2008, British Colombia 2008, Manitoba 2008, 2010, Saskatchewan 2006), Commonwealth of Northern Marianas Islands 1994, 2000, Germany, 2013, Indonesia 2003, Iraq 1982, Japan 2009, Jordan 1981, 1988, 2010, 2012, Korea 2004, 2005, 2006, 2009, Kuwait 1997, Lao PDR 2005, Libya 1979, 2006, New Zealand 2008, Norway 2001, Papua New Guinea 1979, Qatar 1997, 2008, Spain 2006, Switzerland 2002, Taiwan 1999, 2001, 2003, United Arab Emirates 2007, United Kingdom 2003, 2002, United States of America 1968.

in the recent years. Half of the countries (12 out of 22), which signed the BLAs with the Philippines, did it in the last 10 years and another 4 had their BLAs amended in that time. Only 6 of the BLAs (with Bahrain, Japan, Spain, Norway, United Kingdom and recently Germany) were concluded with the aim of recruitment and protection of the rights of migrants working in the healthcare sector (see annex 1). Moreover, the 6 countries which the Philippines signed the bilateral labour arrangements with are not necessary the main countries of destination of Filipino healthcare professionals. Out of these 6 countries, only UK is constantly among the top 10 destinations of Filipino nurses and Bahrain used to be on this list in 2010 (see table in the annex 2). Among the top 10 destination countries of Filipino nurses in 2011 half of the countries including number one (Kingdom of Saudi Arabia) are Gulf countries, two other are Asian countries and two – African countries. According to the statistics of POEA, between 2001 and 2011 the outflow of nurses to the United Kingdom totalled 12,232, whereas to Norway accounted for 218, to Spain for 2, to Bahrain for 536, to Japan for 228 and to Germany for 5. Additionally, 396 caregivers were recruited in that time to Japan and 147 to Spain.

The total outflow of health professionals is not equal to the outflow within the bilateral labour arrangements to these countries. On the contrary, the practice shows that recruitment within BLAs is responsible only for a small part of the overall migration of Filipino nurses (Japan being the exception). The BLAs are all but similar in terms of its content and legal form. Three BLAs have a form of recruitment agreements (with Norway, United Kingdom and Germany) and four have legally non-binding forms of memoranda of understanding (with Spain, United Kingdom, Bahrain and Japan), what supports the thesis that MOUs are easier to be negotiated and probably at the same time harder to be implemented. Out of the 6 BLAs concerning the health professionals' migration three were never implemented (with Norway<sup>5</sup>, Spain and Bahrain) and agreement with UK was terminated in 2006 and never renewed. Only one agreement – JPEPA is at the moment still in force, although heavily criticized by Filipino professional organisations and trade unions. The official reasons behind lacking implementation of Norwegian and Spanish agreements were the lack of

5 The agreement with Norway was terminated 6 months after the signature, no Filipino nurses were recruited within this agreement. Notwithstanding, the Filipino nationality is the most numerous one among foreign non-EU nurses in Norway and accounted for 695 in 2010 (out of 5,718 nurses and midwives working in the Norwegian health sector in 2010 who were born and qualified outside Norway).

financial resources and changing policy priorities in the destination countries. The implementation of the MoU with Bahrain, already being recognized as best practice in terms of ethical recruitment framework, is officially pending. The process is slow, what is not surprising, taking into account that this BLA includes many costly obligations of the Bahraini side (i.a. scholarships and exchange of students, investments in health facilities, technology cooperation and support for returnees) and the recruitment of Filipino nurses is continued notwithstanding the lack of MoU's implementation. Apart from the problems with lacking implementation, the Philippines' agreements also face the problems with inclusion of non-recruitment objectives in its content. The agreements, which were effectively implemented, were usually only serving the recruitment objective, thus only providing limited protection against exploitation of workers, e.g. by switching the costs of migration from the migrants to their employers (as e.g. in the Philippines-UK agreement). The inclusion of brain drain objectives not only was possible to broader extent in only one BLA (with Bahrain), as already mentioned this agreement was not implemented at all.

#### **4. Better late than never? The case of the United Kingdom**

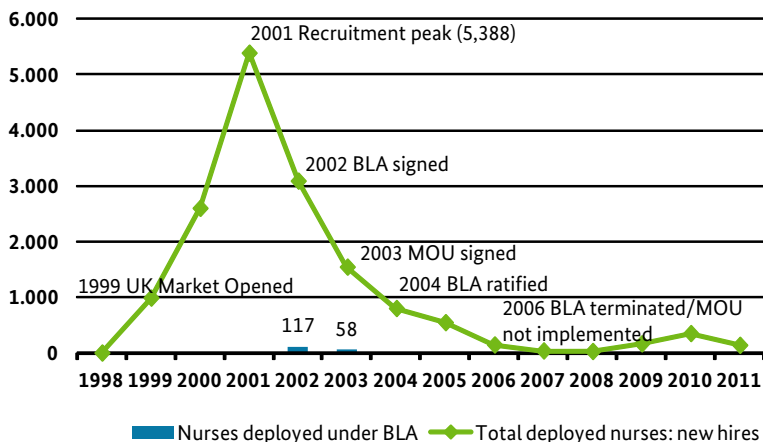
The only two bilateral labour arrangements for healthcare professionals, which managed to be implemented so far were agreements with UK and Japan, although the motivations behind these agreements and their outcomes were different. The main motive behind the negotiation of the agreement with the Philippines by the UK laid in the insufficient resources of nurses in the UK to meet the growing demand of the National Health Service (NHS) followed by the modernisation plans of the NHS announced after the New Labour government came into power in 1997 (Plotnikova 2012). The new expansion plans required more staff for the NHS. This demand could not have been met only by the internal labour market due to several reasons. Firstly, it was a result of reduction in training places for nurses for the early 1990s (Buchan/Edwards 2000). Secondly, nurses' preferences for more flexible working patterns resulted in growing number of registrations with agencies rather than NHS contracts (Deeming 2002). The New Labour government announced a recruitment target of 20,000 extra nurses needed in the NHS in 2004 (Deeming 2004). The active recruitment by NHS caused a series of accusations from source coun-

tries, international organisations and stakeholders in the UK with regard to 'poaching' health professionals from 'poor' countries (Plotnikova 2012). In response to these concerns the Department of Health (DH) introduced an ethical recruitment policy, represented by the Code of Practice and government-to-government agreements with a number of developing countries (apart from the Philippines, also with India and South Africa). The agreements enabled international recruitment to be directed to those countries where it was sustainable and away from developing countries with vulnerable healthcare systems (UK Department of Health 2007). This is interesting in the context of the role of the BLAs in terms of mitigating brain drain – not only the content of the BLAs, but also the choice of countries with whom the agreement is going to be signed, could be a way to limiting the brain drain risk. Moreover, it is interesting to notice that the recruitment was directed to the English speaking countries, what allowed the UK to benefit from lack of language problems in recruitment and employment of foreign specialists and thus limited the costs of recruitment on the UK side. Moreover, recruitment from developing countries was also in the best interests of the UK due to higher competences of the recruited workers in comparison to the natives. Whereas nursing education in the UK until 2012 was not on the degree level but organized as the vocational course and on-the-job training, the nursing education in the Philippines is realized on the degree level (5-year studies and on-the-job training).

The United Kingdom signed two agreements with the Philippines – the recruitment agreement in 2002 and a memorandum of understanding in 2003, the latter being not implemented. The Philippines' agreement signed in 2002 was only meant for recruitment for the public sector (NHS). At the same time, the recruitment to the private sector was continuing and unbound neither by the agreement nor by the Code of Practice. The UK-Philippines agreement came a year after the peak of the Filipino nurse recruitment (2001) by the private recruitment agencies. Though the intentions and objectives of this BLA were exceptional (ethical, cheaper and more attractive means of recruitment, to meet the workforce target of NHS and to protect Filipino nurses), it was however developed and implemented when the demand for Filipino nurses was altogether declining and long after the NHS hospitals had started to fill their vacancies with international nurses. It is claimed that by 2002, the NHS target was already reached with a significant contribution from international recruitment

(Plotnikova 2012). The agreement with the Philippines terminated in 2006 and never renewed, the most important reasons being the satisfaction of the short-term demand, redirection of healthcare workforce policy and restriction of immigration policy towards overseas workers in the UK in recent years. The official UK policy is that the immigration to the UK should be limited and that the NHS should less rely on recruiting staff overseas but rather put more effort to recruit, train and retain staff already residing in the country. Since 2005, a series of policy changes has made it much more difficult for non-EU nurses to enter the UK (such as much tougher Overseas Nurses Programme, removal of main entry clinical grades from Home Office shortage occupation list, raising the language requirements, introduction of a points-based work permit system in 2008). Moreover, it is also important to mention the increased inflow of EU nurses to the UK following the 2004 EU enlargement for Central and Eastern European countries, who benefit from the free movement of people within the EU (incl. automatic recognition of their professional qualifications in other EU Member States and free access to their labour markets).

Between 2002 and 2006, only 175 nurses were recruited within the government-to-government agreement, whereas the total number of Filipino nurses deployed in the UK accounted for 6,124 (see fig. 1). As some of the inflow of the Filipino nurses to the UK was done through the informal channels (with educational visas, as tourists, etc.), the UK NMC (Nursing and Midwifery Council) data on the initial overseas admissions to the Register show even greater numbers – in 1998/99 – 52 nurses of Filipino origin, 1999/2000 – 1052, 2001/01 – 3396, 2001/02 – 7235, 2002/03 – 5593, 2003/04 – 4338, 2004/05 – 2521, 2005/2006 – 1541 and 2006/07 – 673 (UK Department of Health 2007). Together, between 2002 and 2006 over 21 thousands of Filipino nurses were registered to practice in the UK.

**Figure 1: Recruitment of Filipino nurses to the UK 1998-2011**

Source: POEA.

The limited significance of the UK BLA within the total flow of Filipino nurses could have several reasons, one of the most important being (already discussed) the satisfied demand and policy change as well as limited scope of the agreement, and bureaucracy and costs linked to its implementation. As already mentioned, the agreement was only meant to be applied for recruitment to the UK public sector, whereas at the same time the UK private sector also had interest in recruiting Filipino nurses and continued to do it. Moreover, on the contrary to other channels of recruitment of Filipino healthcare workers, recruitment under BLA was associated with bureaucratic procedure and costs described in the agreement. The procedure described in the agreement stipulated that the POEA would be responsible for *inter alia* advertising, pre-screening of the candidates, arranging the interviews with selected candidates, communication with candidates including support by providing necessary documentation, organization of pre-departure seminar and arranging transportation of successful candidates to the UK. The DH and NHS employers were obliged to first of all pay POEA the sum of £140 per successful applicant as a processing fee, £17 per successful applicant as contribution to the Worker's Welfare Fund and an additional £35 as standard contribution to the Employee's Guarantee Trust Fund to be administered by the POEA. Additionally, the procedure described in the agreement required the DH and NHS Employers to cover the costs for advertising, costs of initial applica-

tion to the UK NMC (£70), costs of UK entry visa application (£70), costs of airfare tickets from the Philippines to the UK of selected candidates, repatriation costs (after at least 24 months of employment), conducting a pre-employment seminar prior to interview for applicants providing information about the post that they are applying for, the environment in which they may work and accommodation, making applications for Work Permits on behalf of successful candidates and providing induction programme for successful candidates. The interviews of the candidates were expected to be carried out by NHS employers face-to-face before their departure to the UK, so their costs of flights and accommodation to the Philippines were also applied. Finally, it is also important to mention that in the implementation of the BLA, the DH employed a response-handling company that utilized a software designed to receive electronic applications, document queries and match the nurse applicant to possible NHS principles who would like to recruit Filipino nurses, as well as developed a website. The complicated procedure, although it had some advantages in terms of making the process transparent while guaranteeing the protection of the migrants' rights during the recruitment process (incl. in particular proper information about the job offer, protection about the excessive fees and unexpected spendings, induction programme, minimizing the risks with regard to further dissatisfaction with the salary and working conditions), as well as high costs of the recruitment procedure on behalf of UK side are the probable reasons for the lack of significance of the number of recruited nurses within the BLA in comparison to those recruited by other channels.

Additionally, the late timing of the agreement could also be an important factor contributing to its lack of significance. As the agreement went late after the recruitment of Filipino nurses to the UK had already been very well established (the market was opened in 1999), there were already established networks between UK-based hospitals with direct arrangements with Philippine licensed agencies and UK intermediaries who acted on behalf of UK-based hospitals and who were tied up with Philippine licensed agencies. These networks were a second, apart from the recruitment to private sector, channel of recruitment which existed independently from the signature of the UK-Philippines recruitment agreement in 2002. Apart from this, the 3-year experience of recruitment of Filipino nurses to the UK would certainly also have resulted in the establishment of informal networks, which are very important in the migration process. The already

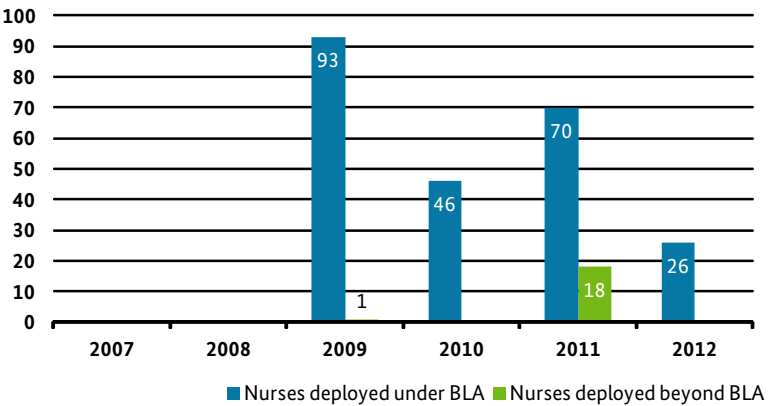
established Filipino migrants in the UK could act as a source of information and support for other migrants interested in finding employment in the UK public and private health sectors on their own. Although there is no data on the number of Filipino nurses who were not actively recruited to the UK but contacted the UK employers by themselves, the discrepancy between the POEA data on the number of nurses deployed in the UK and UK NMC data on the number of overseas admissions to the Nursing Register show that many Filipino nurses were recruited by other channels than the official one.

## **5. Importance of language, requirements and consultation process: the case of Japan**

The Philippines bilateral labour arrangement with Japan is another case of an implemented agreement concerning migration of healthcare professionals. Contrary to the UK case, the deployment of Filipino nurses under the JPEPA (Japan-Philippines Economic Partnership Agreement) is almost predominately responsible for whole outflow to that country (fig. 2). Between 2009 and first half of 2012, about 247 nurses and 396 caregivers were accepted in Japan. As there was almost no migration of Filipino nurses to Japan before the agreement, BLA between the Philippines and Japan plays a role of 'door-opener' to this new overseas labour market for Filipino health professionals. It is however important to notice that the number of deployed nurses in Japan within the agreement is decreasing since 2009. The possible reasons for that are Japan's worsened economic and employment situation and the increase in Japanese who wanted to enter the care and medical professions, as well as hospitals and care facilities who employed the foreign candidates chose to concentrate their training capacity on already recruited foreign candidates, which might overburden their capacity to train in the case of employment of additional candidates (Ohno 2012). Another reason might be a difficulties to meet the language requirements by already recruited Filipino nurses working in Japan.



Figure 2: Total deployed nurses to Japan: new hires 2007-2011



Source: POEA.

The BLA between Japan and the Philippines is very specific as this is a trade agreement in the form of Economic Partnership Agreement<sup>6</sup>. The article for migration of nurses and care workers is derived from WTO’s General Agreement on Trade and Services (GATS) Mode 4 which became a separate article of Movement of Natural Persons under the agreement (Reiko 2012). This article i.a. stipulates that the Japanese side will allow entry of Filipino candidates for qualified nurses and certified care workers that satisfy certain requirements and will allow them to work, after completing training for Japanese language and other specialized trainings. It is further explained that Filipino nurses are required to speak fluent Japanese and pass Japanese national examinations to ensure they are able to provide adequate patient care in Japan. Filipino candidates applying as nurse (kangoshi) are required to obtain a nurse license in the Philippines, and have three or more years of experience working as a nurse. Those willing to enter the programme as certified care workers (*kaigofukushishi*) are required to having graduated with bachelors’ degree from higher educational institutions from which the minimum period required for gradua-

6 Supplemented by the “Memorandum of Understanding (MoU) Between The Philippine Overseas Employment Administration And The Japan International Corporation of Welfare Services on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates for “Kangoshi”, Filipino Candidates for “Kaigofukushishi”, Filipino “Kangoshi”, and Filipino “Kaigofukushishi””, which describes the process of recruitment.

tion is four years and be certified as caregivers in the Philippines or having graduated from a nursing school. It is not only controversial to include the movement of natural persons in a trade treaty, but also results in the lack of provisions concerning recruitment and employment of migrants. The inclusion of the recruitment of Filipino nurses and care workers into a trade treaty allowed the Japanese side to present this as part of the negotiation concessions to the advantage of the free trade with the Philippines, rather than a typical recruitment project accompanied with fears of the locals against the inflow of foreigners and its labour market effects. Taking into account the criticisms on the JPEPA part on movement of natural persons both in Japan and in the Philippines this didn't however work very well.

JPEPA is not the only agreement that Japan concluded concerning the migration of health professionals. In 2007, Japan became a "super-aging society", one in which the percentage of elderly people is more than 21% of the total population (Ohno 2012). Even before the recognition of a serious elderly care crisis in Japan, the project for accepting nursing and caregiving workers based on Economic Partnership Agreements (EPAs) between Japan and Southeast Asian countries had begun. In 2008, the very similar EPA with Indonesia was signed, which also included a paragraph on nurses' and caregivers' migration. Japan's acceptance of foreign workers from the Philippines and Indonesia is not officially intended to solve the shortage of labour force in the medical and social welfare fields (Ohno 2012). Rather, this acceptance was agreed as an 'exception' in order not to jeopardize its EPA negotiations (Reiko 2012). The government set up maximum numbers of foreign workers by considering the effects on the domestic labour market rather than a measure for labour shortage in nursing and caregiving fields. There were less than 400 nurse candidates and 600 certified care-worker candidates by country for the first two years (Ohno 2012).

The agreement with Japan is criticized by the Philippines Nurses Association and Philippines' trade unions for resulting in deskilling of Filipino nurses. The accepted Filipino nurses work at the beginning as nurses' assistants, as they formally come to Japan for training. They are required to follow 6-month language training and only after passing the national exam (the same as the Japanese nurses pass, which is held in Japanese) they are fully certified to work as professional nurses in Japan. Although many of the Filipino nurses coming to Japan may have valuable experience working as registered nurses in the Philippines, they are not allowed

to perform any medical interventions for the patients until they have a national nursing license in Japan, which is regarded by many nurses as degrading their professional career (Ohno 2012). Only one Filipino nurses from the first batch of candidates deployed to Japan successfully passed the exam in the front of the National Board in 2010. The most recent information concerning the number of Filipino nurses who succeeded in the national exam up to date are the following – from 93 Filipino nurses coming to Japan within the first batch (2009) up to May 2012 – 11 passed the exam, from the second batch (2010) – 4, from the third (2011) and fourth batches (2012) – 0. In total, within 4 years, out of 237 Filipino nurses deployed to Japan, 15 manage to pass the national exam and 36 have already left Japan<sup>7</sup> (Carlos 2013). The nurse candidates may take the exam three times within three years whereas the certified care worker candidates may take it only once over four years because a pre-condition for taking the certified care-worker exam even for Japanese examinees includes working three years at a care facility (Ohno 2012). The reasons for difficulties with meeting the language requirements by Filipino nurses is not only caused by the overall difficulty of Japanese language, its lack of similarity to Tagalog (Filipino) or English and limited time of language training, but it is also an issue of the quality of language training organized by the accepting institutions. These institutions (hospitals) have no experience in education of foreign workers, no experience in language training, as well as many often rather opt for maximization of working hours to the disadvantage of the training of foreign nurses. Several studies showed the bipolarization among institutions in terms of the provided learning hours – whereas some of the institutions provide more than 8.8 learning hours a week, others limit the training to 4.4 hours (Asato 2012). The average of weekly training hours has remained comparable at 13.3 hours. It is important to notice that until the time when candidates begin working after six-month language training, the initial cost of accepting one candidate, including mediation fees, Japanese language training and commission paid to the National Board is approximately 600,000 yen (about 6,100 US\$). Furthermore, if we presume that an accepting organisation has two candidates and provides 13.2 hours of training per week for each of them, in addition to providing a tutor, then nearly 40 additional man-hours of work are dedicated to training each week. If administration and other costs are included, the total is much higher, what is considered to be a burden

7 According to the data of the Japanese Ministry of Health, Labor and Welfare.

by the employers (Asato 2012). Some accepting institutions are trying to avoid this burden by not paying their workers for training time. In consequence, the workers are not paid for a full 40-hour working week, as they expected from their contracts signed before departure.

The obligation to pass the national nursing exam by foreign qualified nurses is explained by the claim that nursing is a special profession, which includes a high degree of emotional skills and not only the technical skills. The good understanding of language and culture is thus necessary to perform the nursing work (Ohno 2012). Therefore, the work the nursing assistants are performing is not deskilling but learning the necessary context and emotional skills necessary to fully perform the nursing duties. The other argument in favour of the language requirements for foreign workers is that ensuring equal remuneration for Japanese and migrant workers and providing sustainable Japanese language skills and adequate exam preparation might prevent the worsening of wage and working condition in the labour market (Asato 2012), as well as it serves the unchanged quality of the provided medical service (Hirano et al. 2012). The fear of worsening of wage and working conditions of Japanese nurses or formation of a dual labour market in Japan is raised by the Ministry of Health, Labour and Welfare (MHLW) and the Japanese Nursing Association (JNA) (Asato 2012). Paradoxically, the research shows that this is what is actually happening due to the organization of the language training.

Moreover, Filipino nurses are required to have 3-year experience apart from full nursing qualifications obtained in the Philippines, whereas the Indonesian ones – only 2. Although the minimum two-years' experience, one year shorter than Filipino candidates, is due to the similarity of Indonesia's educational system to Japan's (Ohno 2012), this contributes to the JPEPA criticism of the agreement and the feeling of unfair treatment of Filipino nurses by the Japanese side (despite its well known worldwide good reputation as qualified nurses) and failure of Filipino government in the negotiation process. The requirement of 3-year experience from Filipino fully qualified nurses is also considered to be against the interest of sending country – it does not contribute to mitigate negative consequences of outflow for the sending country, on the contrary – it could further increase its negative effects. The newly graduated Filipino nurses are very often forced to volunteer in the Philippines for few years in order to gain the necessary experience to find employment abroad. Therefore, in order to mitigate brain drain, the receiving country should rather recruit newly

graduates than experienced nurses – in particular in case of such training projects as it is in place in case of JPEPA. Currently, the agreement is reviewed and the changes concerning the language preparation, including introduction of additional pre-departure 6-month training and/or introduction of knowledge of Japanese as pre-condition for entry into programme (Ohno 2012), are being negotiated. However, such changes may not be enough to radically change the situation with the trainings as more deep-founded changes in the organisation of the training in Japan may be necessary.

Despite its role as market-opener for Filipino nurses and care workers and good prospects for continuation of the programme as the shortage of healthcare and caregiving workers in Japan is predicted to gradually increase in the next years, the effectiveness of JPEPA agreement even in terms of satisfying its recruitment objective could not be assessed definitely positively. The amount of Filipino nurses being recruited to Japan within 4 years of existence of this agreement is not significant in comparison to the outflow to other countries. Moreover, it is decreasing. The language problem (perceived general difficulty of the language as well as no guarantee or even probability for long-term employment in Japan due to the problems of passing language training) and the demanded 3-year experience from Filipino nurses are definitely the important factors limiting the numbers of those interested in migration to Japan. However, these are not the only ones – also the labour market situation in Japan, its policy to encourage natives to return into nursing professions and the reluctance of Japanese employers to carry the costs and difficulties for training foreign candidates are contributing to this situation. Moreover, as some research shows, even those Filipino nurses who finally were accepted to the programme, treat migration to Japan as first step in the multiple migration expecting to further migrate to US, Australia or European countries (Carlos 2013). This observation could have several implications for JPEPA effectiveness. First of all, this may be somehow against the intention of the agreement as the Filipino nurses and the Japanese employers are expected to invest a lot in the language and professional training of Filipino nurses after their arrival to Japan. Treating the migration to Japan as only the initial step to migrate to other countries is a loss of this investment. Moreover, on the contrary the reason for the low passing rate of the Japanese licensure exam by Filipino nurses could also be found in the low motivation of the candidates. If the migrants do not treat Japan as final destination for migration, they are also less motivated to pass the exam. In case

of further migration, both the successful exam records and knowledge of Japanese language are not a necessity neither an advantage in finding employment in the third country.

Finally, the problems with language and requirements concerning professional experience before departure, allow us to question the BLA effectiveness in terms of protection of migrants' rights and in terms of compensating the sending countries for the outflow. Notwithstanding the intention of the Japanese side to prevent the dual labour market by introducing the same labour conditions and requirements for natives and foreign nurses, the JPEPA implementation results in the de facto unequal treatment of Filipino candidates employed in different institutions – the fully qualified nurses are employed as nurse assistants (thus their qualifications are not fully recognized by the Japanese side), the quality of their training and therefore the chances to pass the national exam and gain the full recognition of their professional qualifications is not the same and strongly depends on their employers, some institutions do not pay them for the training time thus limiting their salary agreed in the contract of employment signed before the departure. Moreover, JPEPA does not provide any anti-brain drain measures as specified in the international law, nor does it recognize that the sending country could experience any negative consequences from the outflow. On the contrary, as already discussed above the requirement of 3-year experience from candidates for training in Japan does not recognize the negative consequences for the Philippines resulting from deskilling of their nurses and draining the most experienced one. This could be avoided if Japan accepted the qualified Filipino nurses without extensive professional experience for their training programme.

## 6. Are BLAs doomed to fail? Lessons learnt and prospects for the agreement with Germany

In March 2013, Germany signed a BLA with the Philippines for recruitment of healthcare professionals to Germany, thus opening the new labour market for Filipino nurses as the official recruitment of Filipino nurses to Germany was almost non-existent.<sup>8</sup> Notwithstanding the reach

---

8 Some migration at a very small level took place from 1965 onwards. An agreement signed in 1974 never came into force (Etling 2008).

content of the agreement, does it also risk being not significant or not effective?

The current experiences with BLAs signed by the Philippines with countries receiving its health professionals do not make us optimistic about its significance and effectiveness with regard to neither protection of migrants' rights nor protecting the source country healthcare systems from being drained-out either by setting limits or including compensating measures. The process of BLAs negotiation is very challenging and even if successful the agreements are very often not implemented. These difficulties are illustrated also by the fact, that the Philippines did not manage to sign bilateral labour arrangements with the main countries of its nurses' destination and instead sign the agreements with the countries, where the outflow is generally not very substantial in numbers (with the exception of the UK). The significance and implementation of the agreements is highly dependent on the political situation in the receiving country, which the sending country has little influence on.

Moreover, the effectiveness of BLAs is dependent on many factors, including e.g. the scope of the agreement and the existence of the alternative channels for recruitment. The experiences show that the government-regulated process of recruitment is complicated by the bureaucracy and costs of recruitment which need to be carried out by the employers rather than the migrants themselves. This contributes to the employers' preference to choose alternative channels of recruitment if those exist (as shown from the experience with BLAs with UK and Japan). If the BLA does not play a role of a new market opener for Filipino nurses, the formal and informal networks of recruitment could already be very effective in satisfying the labour market's needs of the receiving country leaving little free space to be taken by the government-to-government recruitment. This is particularly reinforced in the situation when the high demand on foreign nurses very much precedes the signature of the agreement (as in the case of the UK). The UK agreement also proves that the limited scope of the agreement (if it does not cover recruitment for the whole health sector in the receiving country) is also a limitation to the BLA's effectiveness.

The next factors contributing to the limited significance of the BLAs are language and requirements from migrants. Definitely, the language is a cost for employers and a risk for migrants. Migration to the destination country, which requires the learning of another language, is perceived by

migrants as a kind of migration risk and discourages them from migration. At the same time, if employers (as in Japan) or the receiving country's government (as it was expected in the Norwegian agreement) are responsible for the costs of the training – this decreases their motivation to participate in the recruitment. Organization of the language training could also be a factor that poses challenges in terms of migrants' rights' protection, as the Japanese experience shows.

Even more difficult is the issue of the BLAs' effectiveness in protection of the migrants' rights. The analyzed arrangements mainly focused on freeing the migrants from paying the placement fee, as they could have a negative consequence for migrants in terms of their strong commitment to their new employer. It is important to notice that in the case of the UK, the high placement fee used to be a problem in the recruitment of Filipino nurses to the UK before the agreement was signed in 2002. These fees were more than the maximum amount stipulated by the POEA which is equal to a month's placement fee. In 2000, the POEA issued Memorandum Circular no 5 which stipulates the guidelines on the deployment of Filipino nurses to the UK and this governed the recruitment undertaken by Filipino licensed agencies that have agreements with UK employers or recruitment agencies. With the signature of the agreement, the placement fees were not more the expenses of the migrants themselves but increased the employers' costs. This however is only partially true, because even in case of public sector employers in the UK these costs were finally at least partially passed to migrants. The respondents in the study claimed that the recruitment fees which were applied on migrants who were recruited to the UK private sector were not as high and troublesome for the migrants. Taking into account the slightly higher salaries in the UK private sector, paying the recruitment fees to work in private sector could still be more cost-efficient for migrants than being recruited to the NHS. Also in the case of Japan, the research showed that lack of placement fee was not considered by the migrants to be an important factor for choosing their migration destination. None of the Filipino and Indonesian nurses and care workers pointed lack of the placement fees to be important factor in their decision to migrate to Japan (Hirano et al. 2012).

Moreover, the BLAs seem not to prevent some form of migrants' rights violation in the receiving countries. In case of the UK, the respondents mentioned problems with the working conditions of Filipino nurses in some elderly houses as well as problems with migrants' access to professional



trainings depending on their official status in the UK. In case of Japan already discussed problems with not paying for training times in order to compensate the high costs of recruitment by the employers as well as the issue of migrants' potential deskilling turned out to be important. Moreover, as the issues with migrants' rights may be more fragile in case of the Gulf countries than in the case of European countries, it is important to notice the Philippines' failure to engage the former in any guarantees in this regard.

In terms of BLAs effectiveness in terms of mitigating negative consequences of the outflow for the sending country or compensating for them, the analyses show that practically it is extremely difficult to provide and implement such provisions of BLAs. Not only were such provisions only present in one BLA – with Bahrain, they failed to be implemented due to the lack of incentives for the receiving country to comply with them. Moreover, the Japanese case shows that the BLA may somehow contribute to the problems on the labour market in the sending country by specifying the target group for recruitment – in this case, by accepting as nurse candidates only experienced Filipino nurses.

Finally, it is important to notice that the process of negotiation of the agreements and in particular the engagement of non-governmental stakeholders in the consultation process could play an important role in increasing the BLAs' effectiveness and mitigating the future problems with its implementation. The results of the study show that in case of many BLAs (including particularly the older ones), the process of consultation was very limited on the side of the Philippines. This situation is gradually improving, as in particular in case of Japan. But it didn't manage to prevent the problems with the implementation of the agreement.

The rather not very successful Philippines' experiences with BLAs for healthcare professional migration do not mean that the BLAs are doomed to failure in satisfying its all three objectives. On the contrary, it shows that negotiation and implementation of the agreements is very difficult – BLAs are not migration management tools, which are very easy to be applied. In order to increase the effectiveness of BLAs the following policy recommendations should be taken into account:

- 1) Nowadays, the objectives of BLAs, in particular those concerning the migration of healthcare professionals, could no longer be limited only to

recruitment and protection of migrants' rights. Due to the severe negative consequences the migration of health professionals could have for the sending country, the BLAs should also include measures to address the challenges for the sending country's healthcare system resulting from the outflow (such as setting safe recruitment targets, monitoring of the healthcare system situation in the sending country during the whole duration of the agreement and inclusion of compensation measures, e.g. scholarships and exchanges of experts, joint ventures and investments in healthcare system facilities in sending countries, support by return and reintegration).

2) Although negotiation of BLAs with receiving countries is a very difficult and challenging process, the approach 'something is better than nothing' is not very effective in practice. Many agreements exist only on paper (lack of implementation) and/or the recruitment is done through alternative channels. In order to enhance the chances for BLAs' implementation, the negotiation and implementation of the agreement should be supported by other mechanisms (including engagement of non-governmental actors in both countries, engagement in multi-stakeholders' initiatives, promotion of international soft law and best practices, introduction of national regulations enhancing the BLAs' effectiveness), BLAs should be tailored-made for the sending and receiving countries (but including all three objectives as described above) and have a right timing. Moreover, the recruitment and implementation of the agreement must be an interdependent processes as otherwise the receiving country has little incentives to enter into any commitments, in particular those concerning the guarantee of migrants' rights' protection and mitigation of negative effects of recruitment for the sending country.

3) Monitoring and evaluation of any BLA is very important and this importance should not be neglected. These elements must be carefully thought through at the time of the BLA's negotiation and should be implemented on the regular basis. Without any clear idea about BLAs' specific objectives and indicators of its success, it is afterwards very difficult to assess and improve them. Any vagueness in the content of the BLA's and/or excessive complexity of its implementation decreases the BLA's effectiveness. The regular monitoring and evaluation of BLA's effectiveness helps to better adjust the implementation process to both sending and receiving countries' current needs and increases its effectiveness in meeting the three main BLA's objectives (e.g. helps to react on any negative conse-

quences that the outflow could have for the sending country and on other problems resulting from BLA's implementation).

4) Due to the increased circularity of nowadays' migration flows and increased popularity of the circular migration concept in many receiving countries (McLoughlin et al. 2011), the bilateral labour agreements should pay special attention to addressing the special challenges linked to circular migration in terms of migrants' rights' protection (i.a. the issue of portability of social entitlements, integration support in the receiving country, access to skills and professional development) and costs and consequences of circular mobility process (in particular challenges linked to return and reintegration of migrants in their country of origin). Moreover, regular monitoring and evaluation of the agreements in the case of circular migration is even more important in order to secure the benefits from migration to all – migrants, receiving and sending country.

# Acknowledgements

This paper is based on the results of the study entitled “Assessment of the Philippines’ Bilateral Labour Arrangements on Healthcare Professional Migration” undertaken within the International Labour Organization’s project “Decent Work Across Borders: A pilot project for Migrant Health Professionals and Skilled Workers” (DWAB). The study aimed to analyse the recruitment of healthcare professionals from the Philippines to 5 countries (United Kingdom, Norway, Spain, Bahrain and Japan) and the role and effectiveness of bilateral labour arrangements in this process. The research method for the study are about 30 in-depth interviews with the most relevant stakeholders (from government, employer associations, trade unions, professional organisations and recruitment agencies) in the sending (the Philippines) and the receiving countries and 1 roundtable discussion.

The DWAB project aims to (1) foster policy dialogue to better understand circular migration schemes that are aligned with the ILO Decent Work Agenda and mitigate the risks of brain drain in a pro-active manner, (2) to design and test mechanisms to facilitate online registration, skills testing and certification, preparation and counselling, placement for European employment and upon return, their re-employment in the home country and (3) to improve data collection and analysis of labour market information on the demand and supply of professionals and skilled personnel in healthcare in the EU. The project lasts between February 2011 and January 2014, is funded by the European Union and covers 3 partner countries, which are the most important Asian countries in terms of out migration of health professionals – Philippines, India and Vietnam.

## References

- Agunias, Dovelyn Rannveig** (2012): Regulating Private Recruitment in the Asia-Middle East Labour Migration Corridor, IOM MPI Issue in Brief, 4, Brussels: International Organization for Migration.
- Asato, Wako** (2012): Nurses from Abroad and the Formation of a Dual Labor Market in Japan, in: Southeast Asian Studies, 49(4), 652-669.
- Bach, Stephen** (2003): International migration of health workers: labour and social issues, International Labour Organisation, WP 26, Geneva: International Labour Office.
- Barrett, Alan/O'Connell, Philip** (2001): Is There a Wage Premium for Returning Irish Migrants?, in: The Economic and Social Review, Vol. 32(1), 1-21.
- Barrett, Alan/Goggin, Jean** (2010): Returning to the Question of a Wage Premium for Returning Migrants, IZA DP No. 4736, Bonn: Institute for the Study of Labor.
- Beine, Michel/Docquier, Frederic/Rapoport, Hillel** (2001): Brain drain and economic growth: theory and evidence, in: Journal of Development Economics, 64(1), 275-289.
- Beine, Michel/Docquier, Frederic/Rapoport, Hillel** (2002): Brain drain and LDC's growth: winners and losers, CREDPR Working Paper, 129, Stanford University.
- Bhagwati, Jagdish** (1976): Taxing the brain drain, in: Challenge, 19(3), 34-38.
- Bhagwati, Jagdish/Hamada, Koichi** (1974): The Brain Drain, International Integration of Markets for Professionals and Unemployment: A Theoretical Analysis, in: Journal of Development Economics, 1, 19-24.

- Bhargava, Alok/Docquier, Frederic** (2008): HIV pandemic, medical brain drain, and economic development in Sub-Saharan Africa, in: *World Bank Economic Review*, 22(2), 345-366.
- Bhargava, Alok/Docquier, Frederic/Moullan, Yasser** (2011): Modeling the effect of physician emigration on human development, in: *Economics and Human Biology*, 9(2), 172-183.
- Buchan, James/Edwards, Nigel** (2000): Nursing numbers in Britain: the argument for workforce planning, in: *British Medical Journal*, 320, 1067-1070.
- Carlos, Reinaruth D.** (2013): The Multistep International Migration of Filipino Nurses and Its Policy Implications on Their Retention in Japan. Paper presented at the Asian nurses at the global labour market: post-crisis dynamics of demand and supply and nurse mobility regulation, 14-16 April 2013, Edinburgh.
- CHED - Commission on Higher Education** (2006): List of Nursing Schools and Permit Status, Online: <http://www.ched.gov.ph/chedwww/index.php/eng/Information/List-of-Higher-Education-Institutions-HEIs>
- Clemens, Michael** (2007): Do visas kill? Health effects of African health professional emigration, Centre for Global Development Working Paper, Number 114, Washington: Center for Global Development.
- Deeming, Christopher** (2002): Data briefing, nurse vacancies, in: *Health Service Journal*, 112(5811), 36.
- Deeming, Christopher** (2004): Policy targets and ethical tensions: UK nurse recruitment, in: *Social Policy and Administration*, 38(7), 775-792.
- Dhillon, Ibadat/Clark, Margaret/Kapp, Robert** (2010): Innovations in Cooperation. A guidebook on Bilateral Arrangements to Address Health Worker Migration, Washington: Aspen Institute.

- Dustmann, Christian/Weiss, Yoram** (2007): Return Migration: Theory and Empirical Evidence, CReAM Discussion Paper, 02/07, London: Center for Research and Analysis of Migration.
- Etling, Sybille** (2008): The Philippine Diaspora in Germany. Its contribution to Philippine development, Online: <http://www.giz.de/Themen/de/dokumente/en-philippinische-diaspora-2008.pdf>
- Fan, Simon/Stark, Oded** (2007): The brain drain, 'educated unemployment', human capital formation, and economic betterment, in: *Economics of Transition*, 15(4), 629–660.
- Gibson, John/McKenzie, David** (2011): Eight Questions about Brain Drain, CReAM Discussion Paper, 11/11, London: Center for Research and Analysis of Migration.
- Go, Stella P.** (2004): Fighting for the rights of migrant workers: the case of the Philippines, in: *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, Paris: OECD Publishing.
- Go, Stella P.** (2007): Asian Labor Migration: The Role of Bilateral Labor and Similar Agreements. Paper presented at the Regional Informal Workshop on Labor Migration in Southeast Asia: What Role for Parliaments, 21–23 September 2007, Manila, Philippines.
- Hirano, Yuko/Reiko, Ogawa/Shun, Ohno** (2012): A Comparative Study of Filipino and Indonesian Candidates for Registered Nurse and Certified Care Worker Coming to Japan under Economic Partnership Agreements: An Analysis of the Results of Questionnaire Surveys on the Socioeconomic Attribution of the Respondents and Their Motivation to Work in Japan, in: *Southeast Asian Studies*, 49(4), 594–610.
- ILO - International Labour Organization** (2006): The ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding principles and guidelines for a rights-based approach to labour migration, Geneva: International Labour Organisation.
- ILO - International Labour Organization** (2010): International labour migration. A right-based approach, Geneva: International Labour Office.

- Kaczmarczyk, Paweł/Okólski, Marek** (2008): Demographic and labour-market impacts of migration on Poland, in: *Oxford Review of Economic Policy*, 24(3), 599-624.
- Kapur, Devesh/McHale, John** (2005): *Give Us Your Best and Brightest. The Global Hunt for Talent and Its Impact on the Developing World*, Washington: Center for Global Development.
- Kwok, Viem/Leland, Hayne** (1982): An Economic Model of the Brain Drain, in: *American Economic Review*, March 1, 91-100.
- Lorenzo, F. M. E./Galvez-Tan, J./Icamina, K./Javier, L.** (2007): Nurse Migration from a Source Country Perspective: Philippine Country Case Study, in: *HSR: Health Services Research*, 42:3(Part II), 1406-1418.
- Makulec, Agnieszka** (2013): *Konsekwencje migracji wysoko wykwalifikowanego kapitału ludzkiego dla krajów wysyłających i migrantów na przykładzie personelu medycznego*, CMR Working Paper, 61(119), Warsaw: Center of Migration Research.
- Mayr, Karin/Peri, Giovanni** (2008): *Return Migration as Channel of Brain Gain*, CReAM Discussion Paper, 04/08, London: Center for Research and Analysis of Migration.
- McLoughlin, Sheena/Munz, Rainer/Bunte, Rudolf/Hultin, Goran/Muller, Wolfgang/Skeldon, Ronald** (2011): *Temporary and circular migration: opportunities and challenges*, EPC Working Paper, 35, Brussels: European Policy Center.
- Mejia, Alfonso/Pizurki, Helena/Royston, Erica** (1979): *Physician and nurse migration: analysis and policy implications*, Geneva: World Health Organization.
- Mountford, Andrew** (1997): Can A Brain Drain Be Good for Growth in the Economy?, in: *Journal of Development Economics*, 53(2), 287-303.
- OECD - Organization for Economic Co-operation and Development** (2004): *Migration for employment: Bilateral agreements at a crossroads*, Paris: OECD.



**OECD - Organization for Economic Co-operation and Development**

(2007a): Immigrant Health Workers in OECD Countries in the Broader Context of Highly Skilled Migration, International Migration Outlook: SOPEMI 2007, Paris: OECD.

**OECD - Organization for Economic Co-operation and Development**

(2007b): Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies. Mediterranean edition, Paris: OECD.

**Ohno, Shun** (2012): Southeast Asian Nurses and Caregiving Workers Transcending the National Boundaries: An Overview of Indonesian and Filipino Workers in Japan and Abroad, in: Southeast Asian Studies, 49(4), 541-569.

**Pillinger, Jane** (2012): Quality healthcare and workers on the move: Philippines National Report, Cedex, France: Public Services International. International Migration and Women Health and Social Care Workers Programme.

**Pittman, Patricia** (2013): Alternative Approaches to the Governance of Transnational Labour Recruitment: The Case of Nurses. Paper presented at the Asian nurses at the global labour market: post-crisis dynamics of demand and supply and nurse mobility regulation, 15-16 April 2013, Edinburgh, UK.

**Plotnikova, Evgeniya** (2012): Cross-border mobility of health professionals: contesting patients' right to health, in: Social Science&Medicine, 74, 20-27.

**Reiko, Ogawa** (2012): Globalization of Care and the Context of Reception of Southeast Asian Care Workers in Japan, in: Southeast Asian Studies, 49(4), 570-593.

**Salt, John** (1991): Migration Processes among the Highly Skilled in Europe, in: International Migration Review, XXVI(2), 484-504.

**Stark, Oded/Bloom, David E.** (1985): The new economics of labor migration, in: American Economic Review, 75, 173-178.

- Stilwell, Barbara/Diallo, Khassoum/Zurn, Pascal/Vujicic, Marko/Adams, Orvill/Dal Poz, Mario** (2004): Migration of health-care workers from developing countries: strategic approaches to its management, in: Bulletin of the World Health Organization, 82(8), 595-600.
- UK Department of Health** (2004): Code of Practice for the international recruitment of healthcare professionals, Leeds: Department of Health.
- UK Department of Health** (2007): International Ethical Recruitment: The UK Experience, Leeds: UK Department of Health.
- Vidal, Jean-Pierre** (1998): The effect of emigration on human capital formation, in: Journal of Population Economics, 11, 589-600.
- WHO - World Health Organization** (2006): The world health report 2006: working together for health, Geneva: World Health Organization.
- WHO - World Health Organization** (2010): WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel, Geneva: World Health Organization.
- Wickramasekara, Piyasiri** (2003): Policy responses to skilled migration: retention, return and circulation, Geneva: International Labour Office.
- Wickramasekara, Piyasiri** (2006): Labour Migration in Asia role of Bilateral Agreements and MOUs. Paper presented at the ILO presentation at the JIPLT workshop on International Migration and Labour Market in Asia, 17 February 2006, Tokyo.
- Wickramasekara, Piyasiri** (2012): Something is Better than Nothing. Enhancing the protection of Indian migrant workers through Bilateral Agreements and Memoranda of Understanding, Quezon City, Philippines: Migrant Forum in Asia.

# Annex 1

## Philippines' Bilateral Labour Arrangements on Healthcare Professional Migration

---

### **Philippines-UK**

*Memorandum of Understanding between the Government of the Philippines and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on Healthcare Cooperation (July 30, 2003)*

*Recruitment Agreement Between the Government of the Republic of the Philippines and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland (January 8, 2002)*

### **Philippines-Norway**

*Agreement Between POEA and the Directorate of Labour Norway on Transnational Co-Operation for Recruiting Professionals from the Health Sector to Positions in Norway (June 26, 2001)*

### **Philippines-Spain**

*Memorandum of Understanding on Cooperation for the Management of the Migration Flows Between the Ministry of Labor and Social Affairs of the Kingdom of Spain and the Ministry of Labor and Employment of the Republic of the Philippines (June 29, 2006)*

### **Philippines-Bahrain**

*Memorandum of Agreement Between the Republic of the Philippines and the Kingdom of Bahrain on Health Services Cooperation (April 24, 2007)*

### **Philippines-Japan**

*Memorandum of Understanding Between the Philippine Overseas Employment Administration and the Japan International Cooperation of Welfare Services on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates (JPEPA) (January 12, 2009)*

*Memorandum of Understanding Between the Philippine Overseas Employment Administration and The Japan International Corporation of Welfare Services on the Deployment and Acceptance of Filipino Candidates for "Kangoshi", Filipino Candidates for "Kaigofukushishi", Filipino "Kangoshi", and Filipino "Kaigofukushishi" (January 12, 2009)*

### **Philippines-Germany**

*Agreement concerning the placement of Filipino health care professionals in employment positions in the Federal Republic of Germany (March 19, 2013)*

---

## Annex 2

### Deployed Nurses by Top Ten Destinations. New hires and rehires 2007-2011

Destination/Year	2007	2008	2009	2010	2011*	% Change (2010-2011)
<b>All Destinations-Total</b>	<b>9,004</b>	<b>12,618</b>	<b>13,465</b>	<b>12,431</b>	<b>17,379</b>	39.8%
<b>1. KSA</b>	6,633	8,848	9,965	8,771	<b>12,922</b>	47.3%
<b>2. Singapore</b>	276	667	745	723	<b>775</b>	7.2%
<b>3. UAE</b>	616	435	572	478	<b>739</b>	54.6
<b>4. Kuwait</b>	393	458	423	409	<b>607</b>	48.%
<b>5. Oman</b>	24	15	41	92	<b>562</b>	510.9%
<b>6. Qatar</b>	214	245	133	294	<b>523</b>	77.9%
<b>7. Taiwan</b>	174	231	202	252	<b>294</b>	16.7%
<b>8. Jordan</b>	27	51	66	112	<b>154</b>	37.5%
<b>9. Sudan</b>	7	26	2	18	<b>139</b>	672.2%
<b>10. UK</b>	602	1,614	1,151	533	<b>529</b>	-61.4%

*For 2012, the number of total deployed nurses is 15,941. Total deployed for all skills for same period is 458,000, which means deployment of nurses represents 3.5% of total deployed, all skills.*

Source: POEA.

# The Diaspora Target: Ethnic Dividend as National Development Strategy in China

Kathryn Lum  
(CARIM-India, European University Institute)



## 1. Introduction

The rise of the BRIC countries on the global political scene has occasioned not only increased interest in these countries' economic development, but also in their global diasporas, and in particular, the potential of the highly skilled to contribute to development in their country of origin (or that of their ancestors), as well as influence policy in their country of settlement. Among the BRIC countries, China stands out for having one of the largest and most extensive overseas populations in the world, having a long history of settlement and contribution abroad. It is difficult to precisely quantify these populations, in part due also to various definitions of who constitutes an overseas Chinese person. The Global Commission on International Migration in 2005 estimated the worldwide Chinese diaspora at between 30-40 million people (representing 2.9 % of the total Chinese population).<sup>1</sup> A 2007 report by the Chinese Academy of Social Sciences estimated the number of overseas Chinese at 35 million (Li 2007).

After decades of recent official neglect, China has been a global leader in recognizing that its global diaspora can be a very valuable resource in aiding domestic development, as well as serving as bridges with important trading partners. From remittances and foreign direct investment to entrepreneurial mentoring and technology transfer, the highly skilled di-

---

1 These figures include several generations of migrants and their descendants and are not the result of an official census.

aspora is now courted. Since embarking on economic reforms in 1978 China has increasingly sought to harness the potential of its diaspora for economic and scientific development. It has built up a substantial legislative and institutional apparatus for reaching out to and linking their diaspora populations to the "motherland". The very use of the term "motherland" is illustrative and reveals how national governments construct "imagined communities" in order to unite very disparate groups under one global umbrella. Buttressing these policies are national discourses that seek to emotionally bind all Chinese individuals to the country of their ancestors, in order to foster what I call "emotional citizenship". This paper will discuss the historical evolution of diaspora engagement by the Chinese government, the current policy framework for engaging different categories of the Chinese diaspora, and the diasporic response to them. It will also evaluate the strengths and weaknesses of China's diaspora engagement policies and conclude by offering some policy recommendations for more effective talent recruitment in the future.

## 2. What's in a name? Defining diaspora

In this paper, the term diaspora will be used to describe the overseas populations of China. Diaspora is an at times contested term academically, given the different meanings attributed to the concept, but it is currently widely used to describe global communities of migrants and their descendants in both academic and policy discourse. Etymologically, diaspora comes from the Greek verb "diaspero", which means dispersion or scattering (Dufoix 2009: 47). The term diaspora was historically used to refer to the Jewish experience of forced exile from Jerusalem to Babylon in the sixth century BC (Kalra et al. 2005: 9). In its original form, it therefore referred to a traumatic dispersal from one's place of origin and implied a strong sense of longing for one's homeland and a desire to return, although return was historically not possible, which heightened diasporic identity. This homeland can also be an "imagined" one, as in the case of diasporic Jews who nurture an emotional connection with Jerusalem even though their ancestors may never have actually lived there. A narrative of loss and exile was predominant and this narrative continued with the work of African Studies scholars in the 1960's who used the term diaspora to refer to the African experience of forced mass movement in the form of slavery (Kalra et al. 2005: 10). However, from 1990 onwards, academic interest in the term diaspora multiplied and it came to be applied to a

number of different groups beyond the classic Jewish and African diasporas. In contemporary usage, the term diaspora is most often used to refer to transnational ethnic groups that maintain an identification with and links (emotional and/or material) to the homeland. There has increasingly been a shift away from the identification of the diasporic experience with collective trauma, towards one that emphasises maintaining some form of a collective identity abroad, which can be driven by voluntary efforts at group identity maintenance via religion, language and culture, or can be encouraged and even imposed by hostile or at the very least unfriendly host societies.

Safran (2009) emphasises the importance of ethnic identity in driving diaspora consciousness, which is characterised by a relationship between at least two centres of ethnic culture: a homeland and a hostland. Other scholars, such as Esman, posit a trilateral set of relationships that also embraces the networks that diasporas form with each other across different countries of overseas settlement (Esman 2009: 9). However, diasporic consciousness is also influenced by policy and social acceptance, or the lack of it, in the hostland (Safran 2009: 75f.). Here we can see that ethnicity is a defining characteristic of diasporas, since other transnational groups, such as multinational executives, are usually not considered as constituting a diaspora. With the recent profusion of academic articles devoted to the study of an ever expanding list of transnational ethnic groups, there have also been attempts at creating typologies of diasporic groups, such as Cohen's (Cohen 1997: ix f.), who categorised diasporas as victim, labour, trade, cultural or imperial diasporic communities. While such typologies can be useful in helping us understand the most important migratory movements, both forced and voluntary, that have created diasporas, trying to fit specific diasporic groups into these categories can be more problematic. For example, although Cohen describes the Chinese as a trade diaspora and Indians as a labour diaspora, both diasporas are diverse and possess subgroups that are involved in trade and labour migration. Although Cohen acknowledges this internal diversity, his framework still privileges one category for specific diasporic groups, which can overlook the full range of experience of the Chinese overseas populations. Beyond the semantic debates surrounding the origins and evolution of the term, it is clear that diasporas, despite their diversity and fragmentation, are important both economically and politically on the world stage, with the capacity to significantly contribute to their "homelands". In 2007, annual remittances from diasporas to their countries of origin more than doubled total foreign aid flows to less developed countries (Esman 2009:

6). The latest World Bank figures for 2012 estimate that developing countries will receive over 400 billion in remittances, with China (66 billion) topping the list (behind India with 70 billion) (World Bank 2012). Politically, certain diasporic groups have been very visible in lobbying for their country of origin's strategic interests in their country of adoption. Given the economic and political resources that especially entrepreneurial and high skilled diasporas can mobilise, origin countries have been adapting their diasporic policies accordingly. It is to the institutional tools and legal framework for facilitating and encouraging diasporic contributions that we will now turn.

### China: Historical Background

China has a long and highly politically variable history of engaging with its diaspora. During much of the Ming (1368-1644) and Qing (1644-1911) Empires, emigration was restricted or forbidden, and for a time even made a capital crime. During this period, overseas Chinese were denounced for betraying Confucian values of filial obedience, and they were viewed as traitors and conspirators by imperial rule (Barabantseva 2011: 22f.). During the last decades of the Qing Empire however, the official view of the overseas Chinese radically changed, as the Qing learned about the atrocious working conditions of Chinese coolies overseas, and there was growing recognition of the potential economic contribution to China of Chinese merchants in Southeast Asia (Barabantseva 2011: 23). The Qing started to actively court the Chinese living in Southeast Asia and the term *huaqiao*, generally translated as "overseas Chinese"<sup>2</sup> entered into the official vocabulary, replacing the previous derogatory term *yumin*, or "unproductive vagabonds" to refer to persons of Chinese origin living outside of China (Barabantseva 2011: 24). It was in 1909 that the Qing Empire adopted a law on nationality grounded in the principle of *jus sanguinis* in order to protect Chinese-origin people living abroad, in which blood ties alone granted automatic Chinese citizenship, and dual nationality was possible (Guerassimoff 2007: 250). During the Republican period (1912-1949), the overseas Chinese played a key role, both in toppling the Qing dynasty through financing the uprising against their rule, and in the new life of the republic,

2 Currently, the *huaqiao* are administratively defined by the Overseas Chinese Affairs Office as Chinese passport holders possessing permanent or long-term residence abroad. Chinese students studying overseas are not formally included in this term. The term *huaren* refers to all Chinese origin individuals living abroad, regardless of their nationality.



in which they were represented politically and benefited from the creation of the Overseas Chinese Affairs Commission, as well a network of overseas Chinese schools and consulates (Guerassimoff 2007: 251f.). The ethos of this era can be summed up in the nationalist slogan "where there are Chinese, there is China" (Barabantseva 2011: 29).

The creation of the People's Republic of China (PRC) in 1949 did not initially usher in a new policy regarding the overseas Chinese population. The first years of Communist rule were marked by the Communist Party's desire to gain overseas Chinese support and legitimacy, and the desire to capitalise on overseas Chinese resources in order to build a new socialist China. In addition to preserving the various Commissions for Overseas Chinese Affairs, a system of Overseas Chinese Investment Corporations was devised in order to regulate overseas investment and remittances, although a number of overseas Chinese and their relatives were subject to forcible extortion (Barabantseva 2011: 54f.). Following the Republican period's ethnic conceptualisation of the Chinese nation, the early Communist government encouraged the overseas Chinese to return to contribute to the "motherland" and launched a campaign to recruit skilled overseas Chinese youth to serve the nation, convincing over 9,000 of them to return (Barabantseva 2011: 57). The regime's early enthusiastic courting of the overseas Chinese led to tension with several Southeast Asian states, who feared that their Chinese minorities could become a fifth column for communism. The need for diplomatic recognition, and in particular the desire to reassure Southeast Asian countries of their intentions, led the Communist government to adopt a new nationality law that abolished dual nationality in 1955 (Barabantseva 2011: 58). This policy shift marked the beginning of an increasing disengagement from the Chinese diaspora, who were now no longer officially included in the "People's United Front" (Barabantseva 2011: 58). The overseas Chinese in Southeast Asia were essentially sacrificed to the Communist regime's overarching foreign policy goal of achieving global diplomatic recognition in a battle for legitimacy on the world stage played out with the nationalists.

It was the Great Leap Forward (1958-1961) and the Cultural Revolution (1966-1976) that produced a profound rupture in China's policy towards its diaspora. From being viewed as useful socialist nation-builders, the overseas Chinese were denigrated as ideological enemies and "bourgeois capitalists". The Overseas Chinese Affairs Commission was shut down, its work termed anti-revolutionary, and the relatives of the overseas Chi-

nese were now required to carry out manual labour, from which they were previously exempt (Guerassimoff 2007: 253). All privileges previously accorded to the overseas Chinese and their relatives, labeled as "reactionary elements", disappeared, and the Chinese diaspora was abandoned abroad. The Communist government failed to intervene during the massacre of the ethnic Chinese during Pol Pot's regime in Cambodia (Barabantseva 2011: 61). Students were no longer sent overseas and those who had studied abroad were criticised and punished (Wang 2012: 6). The Cultural Revolution thus constituted a period in which the overseas Chinese were both symbolically and materially excised from the nation and accused of embodying non-national values. For the first time, a conceptualisation of the nation rooted in class outweighed China's traditional emphasis on a common ethnicity as the glue that binds all Chinese together.

### 3. Current Policy Framework

The end of the Cultural Revolution marked the end of China's isolation from the world and the severing of its ties with the Chinese diaspora. China can now claim to have instituted one of the most comprehensive diaspora engagement policies in the world, and serves as a leading example to other developing nations. Having begun its process of economic reforms earlier than in other Asian countries like India, China has developed a more extensive institutional apparatus for engaging with its diaspora. In 1978, the Overseas Chinese Affairs Office (OCAO) of the State Council was re-created at the national level, an organ that also exists in every province and municipality. The OCAO is complemented by the Overseas Chinese Mission and the Chinese People's Political Consultative Conference, whose mandates are to conduct research and provide policy recommendations to the government concerning the overseas Chinese population. These institutions work in concert with the All-China Federation of Returned Overseas Chinese or ACFROC (present also at the regional/local level), which serves as an important link between the Chinese state and returnee civil society. Local units of ACFROC have been active in strengthening the ties of the overseas Chinese with their qiaoxiang or hometowns and villages, with a view in particular to attracting their donations and investment. The government defines areas with high out-migration as qiaoxiang areas and has granted them greater autonomy in the cultural and religious realm (Thuno 2001: 918). In 1982, the constitution was amended to recognise the overseas Chinese and returnees as special

social groups, and in 1990, a Protection Law was passed to guarantee the economic interests of the overseas Chinese and to encourage their return through granting them a variety of legal and economic privileges (Chemouni 2009: 8f.). In Communist Party rhetoric, the overseas Chinese and their relatives have been fully rehabilitated and are now extolled as patriots who can drive the "socialist modernisation" of China. This rehabilitation has included the gradual returning of property confiscated during the Cultural Revolution (Thuno 2001: 916).

The primary focus of Chinese government policy has been to stem its brain drain and encourage its highly skilled diaspora to return, on both a permanent and temporary basis. Within this framework of encouraging return, a special emphasis has been placed on overseas students, also known as "new migrants" in government discourse. The Return Overseas Students Service Centre serves as a point of reference, as do a network of more than forty Returned Overseas Students Industry Parks (Hur 2008: 81). To facilitate their return, a wide range of policies have been implemented. During the last decade, rules on travel and residence have become increasingly flexible. In the year 2000, the Chinese Ministry of Foreign Affairs started to issue long-term multiple entry visas to Overseas Chinese Students and Professionals with foreign passports. Shanghai followed suit in 2001, allowing overseas Chinese students/professionals to enter and leave China freely within a three to five year period (Hur 2008: 81). Beijing adopted a similar program, known as the Beijing green card, which gives its holders a two-year multi-entry visa and favourable treatment on a par with native Beijing residents (Barabantseva 2011: 120). In 2004, the Chinese government launched the Chinese green card, a permanent residence scheme, whose eligibility was restricted to certain categories of people, such as high-level experts in business/universities, investors in China (at least US \$ 500,000 invested), those who have made outstanding contributions to China, spouses of Chinese nationals married at least five years, and minor children/dependent seniors seeking family reunification.

Although China has not introduced general visa-free administrative schemes for the overseas Chinese as in the case of India, it has much more aggressively courted the return of its highly-skilled diaspora through a variety of special employment and scholarship programmes. China's massive brain drain (it is estimated that nearly 2 million Chinese students have gone overseas since the late 1970's), combined with its rapidly aging population (by the year 2050 a third of China's population will be over 60),

has encouraged various levels of government to introduce extraordinary measures in order to tempt its knowledge diaspora back. Shanghai was the first to introduce a talent scheme, in 1992. Soon afterwards, talent schemes started to mushroom all over the country: two key central government initiatives include the '100 talents scheme', launched in 1994 and the "Yangtze River Scholar Scheme", started in 1998 (Zhao/Zhu 2009: 326).

China's flagship programme for attracting overseas talent is known as the "1000 Talents" scheme, launched in December 2008 in collaboration with governments at the provincial level, who provide half of the salary. This programme offers high-level academic positions to senior Chinese scholars (possessing the title of full professor) with PhD's earned overseas at salaries up to 20 times higher than what local faculty make. In large cities such as Shanghai and Beijing, annual salaries reach 1,000,000 RMB or 120,000 Euros annually (in comparison with around 200,000 RMB or 24,000 Euros for locals), enhanced by a one-time relocation payment of 1,000,000 RMB (122,000 Euros), generous research funding, housing allowance, social security benefits and access to prestigious university-affiliated primary/secondary schools for their children. A second strand of the 1000 Talents programme seeks to draw innovators (for example patent holders) in specialist engineering and high technology sectors who will create companies or jobs in China. Their salaries are even higher, at 3,000,000 RMB per year (363,330 Euros). A third strand of the scheme is aimed at recruiting senior management staff within international companies or banks to work in centrally owned enterprises and state banking institutions (Zhao/Zhu 2009: 327). The emphasis on return and serving *zuguo* or the mother country is emphasised across the board: a condition of national PhD scholarships granted to Chinese nationals for study abroad is that they return to China after the completion of their studies for a minimum of two years. The children of overseas Chinese who wish to attend university in China benefit in a number of universities from receiving additional scores in the highly competitive *gaokao*<sup>3</sup> or national entrance examination (OCAO Guangdong website).<sup>4</sup>

3 Native residents in possession of a *hukou* or permanent local residence status are also entitled to privileged admission scores in their municipality (Beijing or Shanghai) or province. One can only sit the *gaokao* in the province in which has *hukou* or permanent residence.

4 Overseas Chinese Affairs of Guangdong, Online: <http://gocn.southcn.com/english/qa/> (02.03.2013).

There are also policies and special benefits on offer for those who do not occupy senior level positions abroad: in 1992, the Ministry of Human Resources created job centres and adopted preferential hiring and housing policies for returnees. For example, it is common for entry-level foreign PhD holders to automatically earn a higher salary than their local counterparts. China has also created an extensive national network of entrepreneurship incubation centres for returnee entrepreneurs, as well as Special Economic Zones with special investment terms for the overseas Chinese business community. Both these investment/innovation infrastructures have been instrumental in promoting both FDI (Foreign Direct Investment) and entrepreneur returnees in China.

Finally, China has also been very active in the cultural realm when engaging its diaspora. Since 1980, thousands of "Roots Seeking" programmes for overseas youth have been held throughout China, encouraging overseas youth to connect with Chinese culture and history, and be civil ambassadors for Chinese culture abroad. Many "Roots Seeking" camps specifically focus on discovering one's ancestral village, and are organised collaboratively between overseas Chinese cultural associations and local units of the Overseas Chinese Affairs Office or the China Overseas Exchange Association, involving homestays with local families and classes in Chinese language and culture. "Roots Seeking" camps range from small groups to massive gatherings with over 6000 participants. Recognising the vital importance of language in promoting "emotional citizenship" among the overseas Chinese, the provinces of Guangdong and Fujian in particular (from where the majority of the overseas Chinese originate), have established a number of language schools that cater specifically to the language needs of the overseas Chinese. The Chinese Language and Culture Education Foundation, founded in 2004 under the auspices of Overseas Chinese Affairs Office, works to promote Chinese language teaching among overseas Chinese communities, trains Chinese language teachers and provides language scholarships for overseas Chinese youth.

#### 4. Strengths and Weaknesses of Chinese Policy Initiatives

China has generally done well on three of the four policy impact aspects outlined above: increasing general ties with China, investment in China, knowledge transfer and promoting return. During the 1990's alone, "roots

seeking" camps received almost 100,000 participants (Thuno 2001: 924), whose experiences are related in both the mainland and overseas Chinese press in glowing terms. Although positive press reports are to be expected, personal blog accounts also emphasise how some youth develop pride in their Chinese origins as a result of these camps, along with "love for their motherland". One overseas Chinese youth from the Philippines for example, related in a blog how she did indeed find her roots as a result of her camp, stating, "I now appreciate more the blood that runs through my veins".<sup>5</sup> The Chinese "green card" policy, however, has not been so successful, with very low numbers of green cards issued, only 4,700 since the scheme's inception (Zou 2012). This is due to the highly restrictive nature of the scheme, which sets minimum requirements that the majority of applicants cannot fulfil. Many qualified individuals are thus ineligible, and the scheme has also been accused of being non-transparent in selecting applicants. Most damning, there are reports that some overseas Chinese with foreign nationality are compelled to leave China due to the difficulties encountered in obtaining permanent residence (Zou 2012). There therefore exists a pressing need to reform the policy and expand the categories of eligible applicants, which would benefit all foreigners, of both Chinese and non-Chinese origin, and bring valuable talent to China. Although the government has stated that it will lower the threshold requirements, these statements have yet to be translated into concrete policy change.

In the case of China, knowledge transfer and investment have gone hand in hand and both have highlighted the willingness of the Chinese diaspora to contribute to China's development. China has attracted worldwide attention for its impressive record of attracting FDI, which has largely been driven by the Chinese diaspora: overseas Chinese contributed over 70% of FDI between 1985 and 2000 (Wang 2012: 2).<sup>6</sup> China's network of National

5 Personal blog, Online: <http://stephaniang.blogspot.it/search/label/china%20tour> (16.05.2013).

6 In the FDI literature it has been pointed out that China's FDI figures are inflated due to the 'round tripping' of funds from Hong Kong, Macau and Taiwan, and similarly, that India's FDI figures are underestimated because of how the Indian government measures FDI (which diverges from the IMF standard). Round tripping refers to the process whereby mainland Chinese firms clandestinely transfer funds into Taiwan, Hong Kong and Macau to then re-invest them back into mainland China as "FDI" in order to benefit from the preferential tax and labour conditions afforded to FDI investors (see e.g. Xiao 2004).

Returnee Entrepreneurial Parks have also drawn an enthusiastic response: in the approximately 150 parks that have been established, over 8000 start-up businesses have been founded by 20,000 overseas Chinese. Many of these start-ups have gone on to become successful companies listed on the Nasdaq exchange; the majority of Nasdaq-listed Chinese companies have been founded by returnees (Wang 2012: 2). Local governments in particular have been active in seeking out entrepreneurial talent, such as Beijing's Zhong Guan Gun Science and Technology Park, where almost half of returnee entrepreneurs have patents (Zhao/Zhu 2009: 329).

It is in the area of actual return that China most stands out. Although there are drawbacks in China's policies for attracting overseas talent, its talent recruitment schemes have been broadly successful in tempting highly skilled overseas Chinese back to China, at least for a period, benefiting from a global context in which developed countries are increasingly cutting back on research funding. The "100 talents" and "Yangtze River Scholar" schemes together have attracted more than 4,000 researchers over the past 15 years, mostly postdocs, assistant and associate professors (Zhao/Zhu 2009: 326). The "One Thousand Talents" scheme has also been successful, exceeding in a short period of time its initial goal of recruiting 2000 scholars/entrepreneurs within five to ten years: to date, 2,263 Chinese academics and other professionals have returned to 29 different provinces under the programme (Yue 2012). In total, it is estimated that Chinese government talent schemes have increased the number of academic returnees from 7,000 to 30,000 between 1999 and 2005 (Catchside 2011). The collective weight of Chinese origin returnees, known as *haigui* or sea turtles, is also felt at the highest levels of Chinese academia: 77% of the presidents of Chinese universities, 84% of the members of the Chinese Academy of Sciences and 75% of the members of the Chinese Academy of Engineering have overseas study and/or work experience (Zhao/Zhu 2009: 327). Furthermore, numbers from the Chinese Ministry of Education reveal that student return rates are increasing, reaching a peak of 134,800 returnees in 2010 (Wang 2012: 1).

The impressive numbers, however, conceal a number of underlying structural weaknesses that have yet to be addressed. First and foremost, China's various talent schemes have provoked considerable local resentment at the far superior living and working conditions that the *haigui* enjoy. The jealousy, hostile academic environment, and exclusion from local networks that some *haigui* encounter has even pushed a small number

of them to commit suicide (Jia 2009). Creating parallel domestic talent schemes that allow nationally educated academics to access the same benefits and funding could go a long way towards alleviating this resentment.

Secondly, talent schemes would benefit from measures to reform the way the Chinese academic system works. Currently, many academic institutions compete among themselves to recruit top talent, which also brings political brownie points. Yet in order to ensure long-term retainment and returnee satisfaction, it is important that the academic culture is transformed and the publication process made truly peer review. Interviews with overseas Chinese researchers reveal that many Chinese academics rely on *guanxi* (personal connections) and bribes ("journal fees") in order to publish in academic journals.<sup>7</sup> Some returnees complain that the need to cultivate *guanxi* in order to get ahead comes at the expense of the amount of time they can devote to their research (Wheeler 2012). Gender discrimination in Chinese universities, as well as in Chinese society more broadly, can also be deterring talented female academics from returning: female PhD students are stigmatised socially in a number of ways, starting with the negative term that is used to describe them, *sheng nu*, which means "surplus" or "left-over" women and implies that they are not complete women, for although highly educated and successful, they are unmarried and 'ambitious'. Indeed, female applicants to PhD programmes in China are often asked if they are married, since single female PhD candidates can face discrimination on the marriage market. In order to attract top female talent as well (there is a paucity of women among high-profile returnees), it is important for Chinese universities to transform their gender culture.

Thirdly, only targeting full professors leaves talented assistant and associate professors out of the loop, who may have equal if not greater potential than their more senior counterparts. Perhaps in recognition of this, the Chinese government instituted in 2011 a "Young 1000 Talents" (Catcheside 2011) program to recruit foreign trained academics under the age of 40.

Finally, the proliferation of returnees has meant that there are now different categories of *haigui*, with an elite highly mobile category of *haïou*

---

<sup>7</sup> These interviews were carried out in Florence on the 14th of May, 2013 with two different researchers possessing Chinese nationality.



(seagulls) who spend part of the academic year in both China and abroad (Zhao/Zhu 2009: 332). In contrast, *haidai* (seaweed) refers to unemployed returnees who must compete with a growing number of highly qualified "domestic turtles" on the job market. China must ensure that its knowledge and innovation policies also leave room for highly skilled non-elite "sea turtles" and "domestic turtles" in order to facilitate inclusive social and economic development.

## 5. Conclusion: How best to facilitate return and development?

The diaspora policies of China demonstrate that although the absolute numbers of "knowledge diaspora" may be small in relation to the overall size of the Chinese population, its contribution to the domestic economy can be highly disproportionate. Engaging with the Chinese diaspora is, as it was in China's pre-Communist past, once again a key policy priority. China administratively differentiates between PRC citizens and foreign passports holders of Chinese origin, and categorises its diaspora into three main groups: the *huaqiao* who are settled abroad with PRC passports, ethnic Chinese with foreign passports, and "new migrants", recent emigrants who are often students/graduates living abroad (Thuno 2001: 925). While the Chinese government has developed these categories in order to be able to engage each diasporic group differently ("new migrants" born and raised in the PRC, for example, can be appealed to much more directly), its official discourse emphasises that all ethnic Chinese belong to the Chinese family and nation. This is also reflected in government statistics, which make no distinction between *huaqiao* (overseas Chinese with PRC nationality) and *huaren* (overseas Chinese with foreign passports). The aims of the Chinese government is thus to expand and deterritorialise the concept of Chineseness in an attempt to promote their economic and social development.

Promoting return, both permanent and "flexi", in which returnees maintain institutional affiliations abroad, can facilitate "brain circulation" and help China shift towards a knowledge-based economy, moving from "Made in China", to "Created in China". However, in the race to attract overseas talent, the dazzling salaries on offer need to be accompanied by profound structural reform in the Chinese university systems. The focus of government policy therefore, must be not only on tempting its highly

educated to return via special schemes, but on creating the conditions whereby return is viewed as an attractive option due to greater opportunities for professional growth, creativity, autonomy, and innovation- as well as a gender equal working environment. Promoting greater gender equality should be treated as a key policy goal, intrinsically linked to national development. More holistic and far-reaching human development policies should take into account what drives its' best and brightest to leave in the first place, and work on improving the university system so that it can respond to those needs. In order for both body *and* spirit to return, it is important that China begin to undertake structural academic reforms akin to the structural economic reforms launched to integrate themselves into the world economy.

Finally, the focus on diaspora return has led to ethnic ties being privileged in contributing to national development. While this ethnic strategy of development has proved to be successful in the case of China, it should be complemented by a push to internationalise their universities<sup>8</sup> and recruit beyond their ethnic overseas populations. Although China's "One Thousand Talent" scheme is formally open to all, in practice, its target is the overseas Chinese community. Indeed, over 80% of recruits are of Chinese origin but possess a foreign passport (Wang 2012: 10). Just as many industrialised nations have benefited from foreign intellectual and entrepreneurial talent; it is time now for China to open its doors to the world's talent pool. If development is viewed exclusively through an ethnic lens, it can exclude non co-ethnic expertise from contributing to national progress.

---

8 China's two most prestigious universities, Peking University and Tsinghua University, are ranked within the top 50 in some international rankings, but score poorly on having international faculty and students.

## References

- Barabantseva, Elena** (2011): *Overseas Chinese, Ethnic Minorities and Nationalism. De-centering China*, Oxford: Routledge.
- Catcheside, Kim** (2011): Chinese universities' recruitment drive targets overseas academic talent. The work may pay well, but how attractive is a career move to China for academics?, in: *The Guardian*, 20.04.2011, Online: <http://www.guardian.co.uk/higher-education-network/2011/apr/20/chinese-universities-seeking-academics> (21.05.2013).
- Chemouni, Benjamin** (2009): *The Diaspora as an Economic Asset. How China and India use their diaspora to support their economic development*, MSc Thesis, London: LSE.
- Cohen, Robin** (1997): *Global Diasporas. An Introduction*, London: UCL Press.
- Dufoix, Stéphane** (2009): Deconstructing and Reconstructing "Diaspora". A Study in Socio-Historical Semantics, in: Ben-Rafael, Elizer/ Sternberg, Yitzhak (eds.): *Transnationalism: Diaspora and the advent of a new (dis)order*, Leiden: Brill Press, 47-74.
- Esman, Milton** (2009): *Diasporas in the Contemporary World*, Cambridge: Polity Press.
- Guerassimoff, Carine/Guerassimoff, Eric** (2007): The 'Overseas Chinese'. The State and Emigration from the 1890's through the 1990's, in: Green, Nancy/Weil, Francois (eds.): *Citizenship and those who leave. The politics of emigration and expatriation*, Chicago: University of Illinois Press, 245-264.
- Hur, Jai-Joon** (2008): Demographic Change and International Labour Mobility in Northeast Asia. Issues, Policies and Implications for Cooperation, in: Hugo, Graeme/Young, Soogil (eds.): *Labour Mobility in the Asia-Pacific Region. Dynamics, Issues and a new APEC Agenda*, Singapore: ISEAS Publishing, 63-91.

- Jia, Heping** (2009): Suicides cast shadow across overseas talent scheme, in: *Chemistry World*, Dec 2009, Online: <http://www.rsc.org/chemistryworld/Issues/2009/December/SuicidesCastShadowAcrossOverseasTalentScheme.asp> (21.05.2013).
- Li, Lin** (2007). CASS Report: number of overseas Chinese up to 35 mil, in: *Gov.cn*, Feb 2007, Online: [http://www.gov.cn/english/2007-02/12/content\\_525306.htm](http://www.gov.cn/english/2007-02/12/content_525306.htm) (13.09.2013).
- Kalra, Virinder, Kahlon, Raminder & Hutynuk, John** (2005): *Diaspora & Hybridity*, London: Sage Publications.
- Safran, William** (2009): The Diaspora and the Homeland: Reciprocities, Transformations, and Role Reversals, in: Ben-Rafael, Elizer/ Sternberg, Yitzhak (eds.): *Transnationalism: Diaspora and the advent of a new (dis)order*, Leiden: Brill Press, 75-100.
- Thuno, Mette** (2001): Reaching out and Incorporating Chinese Overseas: The Trans-Territorial Scope of the PRC by the end of the 20th Century, in: *The China Quarterly*, 168, 910-929.
- Wang, Huiyao** (2012): *Globalizing China: the influence, strategies and successes of Chinese return entrepreneurs*, Bingley: Emerald Group Publishing.
- Wheeler, Carolynne** (2012): Sea turtles homing in on China must swim against academic tide, in: *Times Higher Education*, 10.05.2012, Online: <http://www.timeshighereducation.co.uk/419850.article> (21.05.2013).
- World Bank** (2012): Developing Countries to receive over \$400 Billion in remittances in 2012, says World Bank Report, in: The World Bank website, 11.20.2012, Online: <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2012/11/20/developing-countries-to-receive-over-400-billion-remittances-2012-world-bank-report> (13. 09.2013)
- Xiao, Geng** (2004): Round-tripping Foreign Direct Investment in the People's Republic of China: Scale, Causes and Implications, in: Asian Development Bank Discussion Paper No. 7, Online: [http://www.adbi.org/files/07\\_roundtrippingfdi\\_prc.pdf](http://www.adbi.org/files/07_roundtrippingfdi_prc.pdf) (13.09.2013)

**Yue, Zhang** (2012): Thousand Talent Program brings more pros, in: China Daily, 28.04.2012, Online: [http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/28/content\\_15168335.htm](http://www.chinadaily.com.cn/bizchina/2012-04/28/content_15168335.htm) (21.05.2013).

**Zhao, Litao & Zhu, Jinjing** (2009): China Attracting Global Talent: Central and Local Initiatives, in: China: An International Journal, 7 (2), 323-335.

**Zou, Le** (2012): Fears grow that hard green card rules turning foreigners away from China, in: Global Times, 05.05.2012, Online: <http://www.globaltimes.cn/NEWS/tabid/99/ID/707519/Fears-grow-that-hard-green-card-rules-turning-foreigners-away-from-China.aspx> (16.05.2013).

# Fachkräftemigration aus Asien nachhaltig und fair gestalten: Im Dialog mit Indien und Vietnam

Anna Wittenborg, Christian Wollnik

(Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)GmbH)



## 1. Einleitung<sup>1</sup>

### Brain Drain oder Triple-Win?

#### Fachkräftemigration im Diskurs von Migration und Entwicklung<sup>2</sup>

Im Zuge des sich weltweit verstärkenden Fachkräftemangels und des globalen Wettbewerbs um qualifizierte Arbeitskräfte rücken zunehmend Entwicklungs- und Schwellenländer in den Fokus (Doquier/Rapoport 2007: 3). Die Idee: Der wachsende Bedarf an Fachkräften in den geburten-schwachen Staaten – derzeit insbesondere im Gesundheits- und im MINT-Bereich (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaften und Technik) – könnte durch die jungen Bevölkerungsgruppen vieler dieser Länder teilweise abgedeckt werden.

1 Das vorliegende Paper ist eine mit Blick auf Indien und Vietnam fokussierte Zusammenfassung der folgenden Studie: GIZ – Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (2013): Fachkräftemigration aus Sicht von Partnerländern. Wege zu einer entwicklungsorientierten Migrationspolitik, Studie im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Bonn/Eschborn: GIZ. Die Studie, die im Mai 2013 veröffentlicht wurde, deckt insgesamt sieben Partnerländer ab und ist das Ergebnis des im Herbst 2012 durchgeführten Vorhabens „Maximierung des entwicklungspolitischen Nutzens von Fachkräftemigration“, das die GIZ im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt hat.

2 Für eine ausführlichere Einführung in das Thema sowie weitere Literaturhinweise vgl. Schmelz (2009) und de Haas (2010).

Das verstärkte Engagement von Anwerbestaaten in Ländern wie Indien und Vietnam wird jedoch vielfach skeptisch betrachtet. Neben häufig geäußerten sicherheitspolitischen Bedenken<sup>3</sup> wird vor allem in der entwicklungspolitischen Diskussion befürchtet, dass die Abwanderung von Fachkräften die Innovationskraft der Wirtschaft hemmen oder Lücken im Gesundheitssystem der Herkunftsländer reißen könnte (*Brain Drain*). Diese Argumentationslinie, bei der die möglichen Wohlfahrtsverluste für die jeweiligen Herkunftsländer emigrierender Fachkräfte in den Mittelpunkt gestellt werden, geht zurück auf die 1970er Jahre, als erstmals die Migration aus Entwicklungsländern in die klassischen Industrieländer den Gegenstand wissenschaftlicher Untersuchungen darstellte (Hunger 2003: 10).

Brain Drain-Argumentationen waren in den 1970er und 1980er Jahren dominant, haben jedoch seitdem ihre Bedeutung gegenüber Argumentationen verloren, die positivere Aspekte der Fachkräftemigration in den Vordergrund rücken (Heß 2009: 13): Geld und Ideen fließen in die Herkunftsländer der Fachkräfte, und viele Auswanderer kehren befristet oder auf Dauer zurück und tragen so zur Entwicklung ihres Herkunftslandes bei. Darüber hinaus stehen in neueren Ansätzen nicht ausschließlich die möglichen Effekte auf die Herkunftsländer im Mittelpunkt, vielmehr werden auch die Wirkungen auf die Zielländer und den Migranten<sup>4</sup> selbst in die Forschungen mit einbezogen. In jüngeren nationalen wie internationalen Debatten ist daher häufig von einem *Triple Win*-Ansatz die Rede, bei dem potenzielle Gewinne bzw. Vorteile der Fachkräftemigration für drei Seiten betrachtet werden: Die Aufnahmeländer beseitigen wachstumshemmende Engpässe im Arbeitsmarkt und bekommen qualifizierte Mitarbeiter, die Unternehmen auch bei Erschließung internationaler Märkte unterstützen können. Die Herkunftsländer können ihre Arbeitsmärkte um überschüssige Arbeitskräfte entlasten und zunächst von Geldtransfers (*Remittances*) der Migranten sowie Technologie- und Know-how-Transfer wirtschaftlich profitieren. Zudem erhalten die Herkunftsländer im Falle der Rückkehr einer Fachkraft einen besser qualifizierten Experten mit Innovationspotenzial und internationaler Vernetzung. Die Migranten selbst gewinnen

3 Auf diese Debatte wird im Rahmen dieses Beitrags aus Platzgründen nicht näher eingegangen. Für eine umfassende Einführung vgl. Angenendt (2010).

4 Aus Gründen der Sprachökonomie und der besseren Lesbarkeit wird in diesem Beitrag darauf verzichtet, jeweils die männliche und weibliche Variante einer angesprochenen Personengruppe zu nennen. Die Verwendung der männlichen Form schließt hier grundsätzlich auch die weibliche Form ein.

unmittelbar durch ein verbessertes Einkommen im Aufnahmeland sowie möglicherweise längerfristig durch bessere Karrierechancen aufgrund ihrer erweiterten Kenntnisse und internationalen Erfahrung (Ziller 2012).

### **Der Forschungsansatz:**

#### **Die Sichtweise der Herkunftsländer im Fokus**

Letztendlich kann Fachkräftemigration also nicht per se als „gut“ oder „schlecht“ eingestuft werden, da sie sowohl positive als auch negative Auswirkungen für die beteiligten Akteure (Herkunftsland – Migrant – Zielland) bedingen kann. Vielmehr stellt sich die Frage nach *Chancen und Risiken* und davon ausgehend die Frage nach einer Ausgestaltung von Migrationsprozessen, die negative Effekte minimiert und positive Effekte fördert. Oder anders ausgedrückt: *Wie kann Fachkräftemigration so ausgestaltet werden, dass alle Beteiligten profitieren?*

Mit Blick auf die aktuellen Debatten und die Literatur wird jedoch deutlich, dass die Frage nach derartigen Win-Strategien paradoxerweise fast ausschließlich in den Anwerbestaaten geführt wird (Skeldon 2010). Im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung stellte die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH daher die Sichtweise (potenzieller) Herkunftsländer in den Fokus. Es galt, durch den intensiven Dialog mit bedeutenden politischen, wissenschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Akteuren verschiedener Partnerländer, Anregungen für eine entwicklungsorientierte Fachkräftemigrationspolitik zu erhalten. Denn die Entwicklung von nachhaltigen Strategien, die positive Effekte von Migration gezielt fördern und mögliche negative Folgen der Abwanderung für *alle* Beteiligten abzuwenden helfen, kann letztlich nur unter Einbeziehung der Herkunftsländer gelingen.

### **Methodische Vorgehensweise:**

#### **Experteninterviews und Dialogveranstaltungen**

Insgesamt folgte das Vorhaben einem explorativen und äußerst ergebnisoffenen Ansatz. Zunächst wurden sieben 'Dialogländer' ausgewählt. Neben Indien und Vietnam waren dies Armenien, Georgien, Tunesien, Marokko und Kolumbien. Folgende Kriterien waren für die Auswahl dieser Länder von zentraler Bedeutung:



- Berücksichtigung von Ländern, die eine Mobilitätspartnerschaft mit der Europäischen Union abgeschlossen haben bzw. diese derzeit verhandeln,<sup>5</sup>
- grundsätzliches Interesse der Regierungen an einer aktiven Ausgestaltung von Migrationspolitik,
- Einbeziehung von Ländern unterschiedlicher Größe, wirtschaftlicher Bedeutung und geografischer Lage sowie
- forschungspraktische Gegebenheiten.

Je Land wurden eine Dialogveranstaltung<sup>6</sup> sowie Experteninterviews mit Vertretern aus folgenden Bereichen durchgeführt:

- mit der Migrationsthematik befasste Verwaltungsfachstruktur,
- Entwicklungszusammenarbeit,
- Nichtregierungsorganisationen bzw. zivilgesellschaftliche Organisationen,
- Wissenschaft mit Bezug zum Thema (Fachkräfte-) Migration,
- Alumni-Organisationen,
- Wirtschaft mit Bezug zum Thema Fachkräftemigration,
- Universitäten und Berufsschulen sowie
- Gewerkschaften und Interessenverbände.<sup>7</sup>

Mit dieser Auswahl sollte sichergestellt werden, dass möglichst alle Aspekte, die in den jeweiligen nationalen politischen Debatten zur Fachkräftemigration eine Rolle spielen, zumindest durch einen Interviewpartner thematisiert werden.

Als zentrales Erhebungsinstrument für die Experteninterviews diente ein qualitativer, teilstrukturierter Leitfaden, der es den Interviewpartnern erlaubte, weitestgehend frei die aus ihrer Sicht relevanten Aspekte zu den ordnungspolitischen Rahmenbedingungen, Chancen und Risiken der Fachkräftemigration sowie konkreten Maßnahmen zur Förderung effektiver Migrationsprozesse zu thematisieren. Insgesamt wurden rund 1.500

5 Für weitere Informationen zu den EU-Mobilitätspartnerschaften – auch im Kontext der internationalen Entwicklungszusammenarbeit – vgl. Angenendt (2012).

6 Jeweils ca. 80 bis 100 Teilnehmer. Die Dialogveranstaltungen mit den marokkanischen und tunesischen sowie den armenischen und georgischen Vertretern fanden jeweils als eine gemeinsame regionale Dialogveranstaltung in Tunesien bzw. Georgien statt.

7 Eine Liste mit den Gesprächspartnern in Indien und Vietnam (acht bzw. sechs Interviews) befindet sich im Anhang.

Kernaussagen der Gesprächspartner protokolliert und anschließend in einem mehrstufigen Prozess in Anlehnung an die qualitative Inhaltsanalyse nach Mayring (2010) zusammengefasst, diskutiert und vor dem Hintergrund internationaler Literatur ausgewertet.

Für den vorliegenden Beitrag wurden die Aussagen der Experten in Indien und Vietnam – jeweils ca. 200 Aussagen – noch einmal gesondert untersucht und aufbereitet. Den Interviewpartnern wurde eine anonyme Zitierung zugesichert, sodass die Kernaussagen nur in Bezug zum jeweiligen Partnerland gesetzt werden.

### **Begriffliche Abgrenzung: Internationale Arbeitsmigration und Fachkräfte**

Die begriffliche Abgrenzung der Termini *Migration* und *Fachkräfte* ist Gegenstand vielschichtiger Auseinandersetzungen in Wissenschaft und Politik.<sup>8</sup> Das für dieses Dialogvorhaben gewählte Begriffsverständnis wurde den Interviewpartnern im Vorfeld der Gespräche erläutert:

*Internationale Arbeitsmigration:* Unter Internationaler Arbeitsmigration wird hier verstanden, dass eine Person ihren Wohnsitz in ein anderes Land verlagert, um dort eine bezahlte Arbeit aufzunehmen. Dieser breite Begriff schließt die erstmalige Arbeitszuwanderung vom Geburtsland in ein anderes Land ein, aber genauso die Rückkehr ins Herkunftsland zu Erwerbszwecken und wiederholte Wanderungen in beide Richtungen. Solche Wanderungen werden hier als *zirkuläre Migration* bezeichnet, ob sie nun ursprünglich so beabsichtigt waren und politisch gefördert wurden oder nicht. Arbeitsmigranten werden hier zu einem Teil der Diaspora, unter der hier alle Auswanderer und ihre Nachkommen verstanden werden, die noch Bezug zum Herkunftsland haben (Skeldon 2010: 151).

*Fachkräfte:* Als Fachkräfte werden hier Arbeitskräfte mit berufsqualifizierenden Abschlüssen in der internationalen Klassifizierung von Bildungsstandards (*International Standard of Classification*; vgl. UNESCO 2011) von Level 3 bis 8 verstanden. Dabei werden zwei Niveaus unterschieden:

---

8 Vgl. zu unterschiedlichen Begrifflichkeiten das Glossar des Europäischen Migrationsnetzwerks (Europäische Kommission 2012).

*Hochqualifizierte Fachkräfte:* Fachkräfte mit Hochschulabschluss, die eine Universität oder eine vergleichbare Einrichtung erfolgreich abgeschlossen haben (ISCED Level 5 bis 8) und dabei einen Abschluss erwarben.

*Fachkräfte ohne Hochschulabschluss:* Sie haben an einer Fachschule oder im dualen System eine Ausbildung absolviert, die sie zur Ausübung des Berufs qualifiziert.

## 2. (Fachkräfte-)Migration aus Indien und Vietnam nach Deutschland

Bevor im Abschnitt 3 die Ergebnisse der Dialogreihe dargestellt und analysiert werden, seien an dieser Stelle kurz die beiden Länder, die im Blickpunkt dieses Beitrags stehen, näher vorgestellt. Dabei werden insbesondere Geschichte, Art und Umfang der (Fachkräfte-) Migration aus den beiden Ländern nach Deutschland beleuchtet, da die Anregungen für die zukünftige Ausgestaltung einer partnerschaftlichen Fachkräftemigrationspolitik (Abschnitt 4) sich ebenfalls auf Deutschland fokussieren.

### Indien<sup>9</sup>

Während qualifizierte Inder bereits zu Zeiten des britischen Kolonialreiches in viele *Commonwealth*-Nationen weltweit migrierten, begann die Migration von Indern nach Deutschland jedoch erst im Zuge der postkolonialen, modernen Arbeitsmigration. In den 1950er und 1960er Jahren kamen vorwiegend männliche Studenten und Absolventen aus der indischen Mittelschicht, da es zu dieser Zeit in Indien an entsprechenden Perspektiven für Akademiker mangelte. Deutschland hatte bei Akademikern einen sehr guten Ruf und eine liberale Stipendienpolitik. Trotzdem sahen viele Inder die Zeit in Deutschland eher als Zwischenstation vor einem Dissertationsaufenthalt in England oder den USA an, vielfach führten gute Beschäftigungsmöglichkeiten oder gar die Heirat mit einer Deutschen jedoch zur Verlängerung des Aufenthalts bzw. zur dauerhaften Niederlassung.

9 Die historischen Ausführungen zur Fachkräftemigration aus Indien nach Deutschland in diesem Absatz basieren – sofern keine andere Quelle angegeben ist – auf Goel (2002), Singhal (2010) und Naujoks (2009).

**Tabelle 1: Demografische, makroökonomische und geografische Kennzahlen für Indien und Vietnam**

Indikator [Jahr]	Indien	Vietnam
Anteil der Emigranten* an der Gesamtbevölkerung in % [2010]	0,9	2,5
Ausländer** aus ... in Deutschland [2011]	53.386	83.830
BIP (in Mio. US\$) [2010]	1.729.010	103.572
Mittel der öffentlichen Entwicklungszusammenarbeit (ODA) (netto in Mio. US\$) [2010]	2.806	2.940
Remittances (in Mio. US\$) [2010]	55.000	7.215
Verhältnis Remittances/ODA [2010]	19,6	2,5
Remittances in % des BIP [2010]	3,2	7,0
Top 5 Emigrationsländer [2011]	Vereinigte Arabische Emirate USA Saudi-Arabien Bangladesch Nepal	USA Australien Kanada Kambodscha Deutschland
Human Development Index/ Platzierung/Kategorie [2012]	0,554/136. (von 186)/ <i>Medium Human Development</i>	0,617/127. (von 186)/ <i>Medium Human Development</i>
Einwohnerzahl [2013]	1.220.800.359	92.477.857

\* Unter Emigranten sind hier Personen zu verstehen, die in Indien bzw. Vietnam geboren wurden, nun aber in einem anderen Land leben (vgl. World Bank 2011: 263f.).

\*\* Ausländer sind laut Quelle Personen, die nicht Deutsche im Sinne des Artikels 116 Absatz 1 des Grundgesetzes sind. Dazu zählen auch Staatenlose und Personen mit ungeklärter Staatsangehörigkeit. Ausländer gehören zu den Personen mit Migrationshintergrund. Sie können in Deutschland geboren oder zugewandert sein (vgl. Statistisches Bundesamt 2012: 5).

Quelle: World Bank 2011; OECD 2012; Statistisches Bundesamt 2012; UNDP 2013; CIA 2013.

In den 1960er Jahren begann dann die zweite größere Phase der Fachkräftemigration aus Indien nach Deutschland. Um den damals eklatanten Mangel im Pflegebereich decken zu können, warben deutsche Krankenhäuser und Altenheime Pflegepersonal in Indien an. Geworben wurde vorwiegend im südindischen Bundesstaat Kerala, in dem eine vergleichsweise große christliche Minderheit lebt. Insgesamt rund 6.000 Personen – zumeist Frauen – kamen so in den 1960er Jahren nach Deutschland. In

den 1970er Jahren kam es zu einem weiteren Migrationsschub, als viele der Frauen während eines Heimaturlaubs heirateten und die Familie mit nach Deutschland brachten.

Als sich die Einreisebedingungen in die Bundesrepublik in den 1970er Jahren schließlich deutlich verschärfen, stagnierte die Zahl der in Deutschland lebenden Inder. Erst ab der Jahrtausendwende stieg die Zahl wieder: In dieser Zeit (2000 bis 2004) lief das unter dem Schlagwort Green Card bekannte „Sofortprogramm zur Deckung des IT-Fachkräftebedarfs“ des Bundesministeriums für Bildung und Forschung, in dessen Rahmen rund 5.500 indische IT-Fachkräfte nach Deutschland kamen und häufig auch die Familie mitbrachten.<sup>10</sup>

Nach Angaben des Ministry of Overseas Indian Affairs und der indischen Botschaft in Berlin lebten 2009 73.638 Personen mit einem indischen Migrationshintergrund in Deutschland, von denen gut 60 % indische Staatsbürger sind und etwa 14 % über einen unbefristeten Aufenthaltsstatus verfügen.<sup>11</sup> Im europaweiten Vergleich ist die Zahl der in Deutschland lebenden Inder bzw. Personen mit indischem Migrationshintergrund damit gering: In Großbritannien liegt dieser Wert bei etwa 1,2 Mio, und auch in Frankreich (350.000) und den Niederlanden (215.000) leben mehr Menschen indischer Abstammung als in der Bundesrepublik. Arbeitsmarktwie Migrationsexperten sind gespannt, ob die im Sommer 2012 in Kraft getretenen vereinfachten aufenthaltsrechtlichen Rahmenbedingungen für Akademiker (Blue Card EU<sup>12</sup>) die Attraktivität Deutschlands als Zielland für Hochqualifizierte erhöhen können (Wiesbrock/Hercog 2012: 18f.). Dass Indien verstärkt im Fokus anwerbender Staaten stehen wird, scheint angesichts hoher Absolventenzahlen und positiver Einschätzungen zur Verfügbarkeit von MINT-Experten (Schwab 2012: 517) indes gewiss.<sup>13</sup>

10 Für weitere Informationen zum Green Card-Programm sowie eine rückblickende Evaluierung vgl. Pethe (2006) und Astheimer (2010).

11 Laut Zahlen des Ausländerzentralregisters lebten zum 31.12.2011 53.386 indische Staatsbürger in Deutschland. Die Zahl ist die letzten Jahre kontinuierlich angestiegen, Ende 2004 lag sie noch bei 38.935.

12 Eine detaillierte Erläuterung der Blue Card-Regelung sowie weitere rechtliche Rahmenbedingungen der Zuwanderung aus Drittstaaten finden sich in einer Broschüre des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (vgl. BAMF 2013).

13 Nach vorläufigen Zahlen wurden bis zum 01.07.2013 ca. 10.000 Blaue Karten vergeben, die meisten (ca. 22 %) gingen an indische Staatsbürger.

**Vietnam<sup>14</sup>**

Ende 2011 lebten in Deutschland rund 84.000 Vietnamesen (vietnamesische Staatsangehörige) mit einer durchschnittlichen Aufenthaltsdauer von 14,5 Jahren; die Hälfte von ihnen hat einen zeitlich unbefristeten Aufenthaltsstatus (Statistisches Bundesamt 2012: 34, 66, 85).<sup>15</sup> Die Größe der vietnamesischen Diaspora insgesamt wird auf gut 100.000 geschätzt. In Bezug auf den Zeitpunkt der Einwanderung in Deutschland bzw. den gesicherten Aufenthalt haben die Vietnamesen eine lange Migrationsgeschichte.

Viele Jahre lang waren die Möglichkeiten zur Migration ins Ausland in Vietnam stark begrenzt und Vietnamesen kamen als Flüchtlinge vor allem in die USA und nach Australien, zum geringen Teil auch in die Bundesrepublik. Bis Ende 1984 gab es etwa 38.000 vietnamesische Bootsflüchtlinge einschließlich ihrer Familienangehörigen in der Bundesrepublik Deutschland. Die Arbeitsmigration aus Vietnam begann erst in den 1980er Jahren mit Arbeitsmigrationsabkommen mit osteuropäischen Staaten und der DDR. Während 1980 rund 1.500 Vietnamesen in die DDR einreisten, stieg diese Zahl kontinuierlich auf 59.000 Personen im Jahre 1987 an. Danach sank die Zahl bis zur Wiedervereinigung auf 8.881 (1989). Die Vietnamesen waren seinerzeit die größte Ausländergruppe in der DDR.

Der Großteil der Vietnamesen kam als Kontraktarbeiter zur Ausführung einfacher Tätigkeiten in Fabriken nach Deutschland. Dies führte häufig zu einer unterqualifizierten Beschäftigung (Brain Waste), da viele der Migranten über Hochschulbildung verfügten (Ärzte, Ingenieure, Lehrer). In der Regel blieben die Kontraktarbeiter für fünf Jahre in der DDR und gingen dann wieder zurück nach Vietnam. Im Zuge der Wiedervereinigung beantragten jedoch rund die Hälfte der damaligen Arbeiter Asyl, woraufhin viele von ihnen in den 1990er Jahren auch ihre Familien nach Deutschland holten.

Neben Deutschland sind in Europa vor allem Tschechien (60.000 vietnamesische Staatsangehörige) und Frankreich (18.000) Hauptzielländer vietnamesischer Migranten. Außereuropäisch sind die USA, Kanada und

14 Die historischen Ausführungen zur Fachkräftemigration aus Vietnam nach Deutschland in diesem Absatz basieren – sofern keine andere Quelle angegeben ist – auf Wolf (2007), Hillmann (2005) und Consular Department of the Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam (2012).

15 Siehe zu weiteren Daten auch den Beitrag von Obergfell in diesem Band.

Australien die Top-Destinationen. Während die Migration in diese Länder heutzutage durch einen hohen Anteil an Fachkräften gekennzeichnet ist und weitestgehend individualisiert verläuft, fördert die vietnamesische Regierung seit der Jahrtausendwende vor allem die Migration in andere asiatische Staaten (u. a. Taiwan, Malaysia, Südkorea) sowie in die Golfstaaten (u. a. Qatar, Vereinigte Arabische Emirate) im Rahmen bilateraler Arbeitsmigrationsabkommen. Die meisten dieser Migranten, die im Rahmen der Abkommen überwiegend für befristete Zeiträume und in der Regel ohne weitere Familienmitglieder im Ausland arbeiten, sind jedoch angelernte Arbeitskräfte – der Anteil an Fachkräften im Sinne der oben genannten Definition (ISCED Level 3 bis 8) ist nach wie vor gering. Doch auch als potenzielles Herkunftsland für Fachkräfte gerät Vietnam mit seinen "IT-Fachkräften auf internationalem Standard" (Potthoff 2013: 34) und einem guten Angebot an Ingenieuren (Schwab 2012: 517) zusehends in den Blickpunkt.

### 3. Im Dialog mit den Partnerländern: Sichtweisen aus Indien und Vietnam

Im Folgenden werden die zentralen Ergebnisse auf die Leitfragen der Expertengespräche und Dialogveranstaltungen in Indien und Vietnam zusammengefasst:

- Ist Fachkräftemigration ein Phänomen, das für die Gesprächspartner eher mit Chancen oder mit Risiken verknüpft ist? [Abschnitt 3.1.]
- Welche politischen Rahmenbedingungen sind erforderlich, um sicherzustellen, dass die Herkunftsländer und die Migranten einen Nutzen aus der Fachkräftemigration ziehen? [Abschnitt 3.2.]
- Was können Herkunfts- und Aufnahmeländer konkret unternehmen, um den entwicklungspolitischen Gewinn von Fachkräftemigration zu maximieren? [Abschnitt 3.3.]

#### 3.1 Abwägung von Chancen und Risiken

Wie bereits angedeutet wurde, ist die Frage nach den Chancen und Risiken von Fachkräftemigration keine „Entweder-oder-Frage“. Migration kann positive wie negative ökonomische, soziale und kulturelle Effekte haben, und diese können kurz- wie langfristiger Natur sein und sich auf das Auf-

nahmeland, auf das Herkunftsland oder unmittelbar auf den Migranten auswirken (Lindley 2012). Für die ausgewählten Gesprächspartner in Indien und Vietnam sind die Implikationen für das Herkunftsland sowie zu kleineren Teilen auch die direkten Auswirkungen auf die migrierenden Fachkräfte von vorrangigem Interesse, auch wenn der Gewinn für die Zielländer gerne zu Beginn thematisiert wird:

"Qualifizierte Fachkräfte aus Indien sind definitiv eine Bereicherung für andere Länder." [Indien]

Die Darstellung der Sichtweisen aus Indien und Vietnam orientiert sich im Folgenden in Anlehnung an drei Phasen eines hypothetischen Migrationsverlaufes: Die Phase der Abwanderung, die Phase des Aufenthaltes im Aufnahmeland und die einer möglichen Rückkehr ins Heimatland.

### **Phase 1: Abwanderung ins Ausland**

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit und der unterqualifizierten Beschäftigung im Herkunftsland wird besonders in Vietnam als positiver Effekt der Fachkräftemigration gewertet:

„Wir sollten nicht dauernd die Gefahr eines Brain Drains thematisieren. Die Leute stünden bei uns doch auf der Straße. Wir sind dazu verpflichtet, ihnen dabei zu helfen, Arbeit zu finden.“ [Vietnam]

Gesprächspartner in beiden Ländern stellen jedoch deutlich heraus, dass es nicht immer rein wirtschaftliche Gründe – die Aussicht auf eine vergleichsweise gut dotierte Beschäftigung im Aufnahmeland – sind, die Fachkräfte ins Ausland ziehen. Vielmehr würden auch Fachkräfte, die über eine feste und gut bezahlte Beschäftigung verfügen, den Schritt ins Ausland als reizvoll erachten, da sie sich dort beruflich-fachlich weiterbilden und internationale Arbeitserfahrung sammeln können. Allerdings begreifen vor allem die Interviewpartner in Vietnam die Qualifikationsentwicklung der Migranten im Ausland mehrheitlich dann als Chance, wenn die Fachkräfte später wieder in ihr Heimatland zurückkehren.

Wenngleich die positiven Stimmen zu den Effekten der Abwanderung qualifizierter Arbeitskräfte überwiegen, sehen die Experten in beiden Ländern auch verschiedene Risiken. Bemerkenswert ist allerdings, dass die Emigration von Fachkräften in keinem der Interviews und Dialogver-



staltungen unmittelbar als hemmender Faktor für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes gewertet wird. Vielmehr stehen die Auswirkungen auf sozialer Ebene im Mittelpunkt:

„Die Migration reißt nicht nur Familien auseinander. Sie wirft auch neue Fragen und Probleme bezüglich der Versorgung und Pflege älterer Familienmitglieder auf.“ [Vietnam]

„Die Krankenpfleger sind in Indien vergleichsweise schlecht ausgebildet und ihre Fehlerquote ist dementsprechend hoch. Das ist eine Gefahr für unsere Patienten, denn die wenigen gut ausgebildeten verlassen das Land – das ist gut für ihre persönliche Entwicklung, aber schlecht für unser Land.“ [Indien]

Verschiedene Interviewpartner in Vietnam machen zudem auf eine Folgewirkung für ihr Land aufmerksam, die bis dato viel zu selten bedacht werde und wiederum vielseitige wirtschaftliche und sozio-kulturelle Folgeeffekte impliziere:

„Die Migration von Arbeitskräften in andere Länder verstärkt die rural-urbane Migration innerhalb unseres Landes.“ [Vietnam]

## Phase 2: Aufenthalt im Ausland

Geldtransfers werden von nahezu allen Gesprächspartnern in den beiden Ländern als höchst positiver Effekt und als große Chance für das Herkunftsland gewertet. Die finanzielle Unterstützung von im Herkunftsland verbliebenen Familienmitgliedern wird als Instrument zur Armutsreduzierung und zum wirtschaftlichen Aufstieg der Familien beschrieben.

Bei allen positiven Stimmen werden Geldtransfers jedoch auch als sozialer und wirtschaftlicher Ungleichheitsfaktor bewertet, da nur jene Familien (oder gar Regionen) von den Transfers profitieren würden, die Fachkräfte ins Ausland entsenden:

„Remittances erhöhen soziale Disparitäten, vor allem im ländlichen Raum.“ [Vietnam]

Einzelne Interviewpartner gehen zudem davon aus, dass Geldtransfers auch negative Wirkungen entfalten können, etwa indem sie Anreize zur Eigeninitiative reduzieren oder den Reformdruck auf Behörden der Herkunftsländer mindern:

„Remittances in Indien kommen vor allem den privaten Haushalten zugute. Das hat zwei unterschiedliche Effekte: Zum einen steigen einige Familien wirtschaftlich auf, zum anderen werden in manchen Fällen die lokalen Regierungen (z. B. in den Bundesstaaten) träge und politische Änderungen verlangsamen sich.“ [Indien]

In engem Zusammenhang mit Aussagen zu den Geldtransfers stehen Äußerungen zu von Migranten getätigten Investitionen. Sowohl in Indien als auch in Vietnam wird der Auslandsaufenthalt von Fachkräften als Chance für die wirtschaftliche Entwicklung des Landes gewertet.

Die meisten Experten vertreten die Auffassung, dass ein Wissens-/Know-how-Transfer zwar bereits während des Auslandsaufenthaltes erfolge, optimale Wirkungen sich jedoch erst nach der Rückkehr eines Migranten entfalten würden. Andererseits ermögliche es gerade der Auslandsaufenthalt, positive zwischenstaatliche Effekte zu generieren und das Image des Herkunftslandes zu fördern. Die im Ausland lebende Diaspora wird dabei als „Türöffner“ und „Botschafter“ für das Herkunftsland bezeichnet, welche die partnerschaftlichen Beziehungen zwischen den Herkunfts- und den Zielländern stärken kann. Besonders in Indien wird betont, dass auf diese Weise gute wirtschaftliche Beziehungen zu den Aufnahmeländern entstanden seien, insbesondere mit Blick auf den IT-Sektor.

### **Phase 3: Mögliche Rückkehr**

Sowohl in Indien als auch in Vietnam wird die Rückkehr von Fachkräften in ihre Heimat als Chance für das Herkunftsland gewertet. Während in Indien die Ansicht dominiert, dass eine Rückkehr freiwillig geschehen sollte, plädieren einige der vietnamesischen Gesprächspartner dafür, die Rückkehr gegebenenfalls durch entsprechende programmisierte Ansätze vertraglich sicherzustellen.

Allgemein wird die Hoffnung artikuliert, dass rückkehrende Fachkräfte als Entwicklungsakteure für ihre Heimatländer agieren, indem sie die wirtschaftliche Entwicklung vorantreiben und Arbeitsplätze schaffen:

„Rückkehrende Fachkräfte sind eine gute Ressource für die wirtschaftliche Weiterentwicklung unseres Landes.“ [Vietnam]

In beiden Ländern betonen einige Interviewpartner zudem die Vorbildfunktion der Rückkehrer:

„Erfolgreiche rückkehrende Fachkräfte motivieren junge Menschen dazu, mehr in ihre eigene Bildung und Karriere zu investieren – sie sind Vorbilder.“ [Vietnam]

„Wenn indische Migranten qualifiziert nach Indien zurückkehren, können sie als eine Art ‚Role Model‘ fungieren und so Einfluss ausüben.“ [Indien]

Mit der Rückkehr von Fachkräften bringen die Interviewpartner nur in geringem Maße negative Effekte für ihr Herkunftsland in Verbindung. Aus den Äußerungen der vietnamesischen Experten wird deutlich, dass sich die Interessen rückkehrender Fachkräfte nicht notwendigerweise mit dem Bedarf der heimischen Gesellschaft decken. Wenn Fachkräfte ihre Erfahrungen nach ihrer Rückkehr für einen beruflichen Aufstieg nutzen, hilft dies der Allgemeinheit unter Umständen eher wenig:

„Rückkehrende Fachkräfte, die im Gesundheitsbereich arbeiten, finden häufig gute Jobs in privaten, internationalen Kliniken und gehen damit dem öffentlichen Gesundheitssektor verloren.“ [Vietnam]

„Problematisch ist, dass viele rückkehrende Fachkräfte nicht mehr in ihrem früheren Bereich arbeiten, sondern höhere Positionen auf Management-Ebene anstreben. Somit bringen sie ihre Arbeitserfahrungen nicht konkret mit in den Arbeitsalltag hier vor Ort ein.“ [Vietnam]

### 3.2 Rahmenbedingungen auf dem Prüfstand

Welche Rahmenbedingungen müssen erfüllt sein, damit die Herkunftsländer und die Fachkräfte selbst von der Wanderung profitieren? In Bezug auf die Aufnahmeländer werden vor allem die migrationspolitischen Regelungen von der Visavergabe bis hin zur Rückkehrförderung diskutiert. Auch wenn diese in erster Linie das Aufnahmeland und die Migranten selbst betreffen, haben sie dennoch Rückwirkungen auf das Herkunftsland. Cassarino (2010) zeigt, dass die Effekte der Rückkehr von Fachkräf-

ten und anderen Migranten sehr stark davon abhängen, wie gut die Rückkehr geplant, vorbereitet und durch das Zielland gefördert wird. Andere Autoren betonen den Einfluss grundlegender und häufig nur langfristig beeinflussbarer Rahmenbedingungen im Herkunftsland, insbesondere im Hinblick auf Rechtssicherheit und politische Stabilität. Zurückkehrende Fachkräfte können sich demnach dann produktiv einbringen, wenn in den Herkunftsländern eine entsprechende wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung stattfindet (Skeldon 2010: 153). Bemerkenswert ist auch die wachsende Bedeutung der doppelten Staatsbürgerschaft, die Fachkräften dauerhaft eine Rückkehr offenhält (Khadria 2010: 185). Viele Länder haben sich darum bemüht, den eigenen Migranten staatsbürgerliche Rechte zuzusichern, selbst wenn die Aufnahmeländer – wie etwa Deutschland – eine doppelte Staatsangehörigkeit nicht zulassen. So gibt es in Indien einen speziellen Rechtsstatus für ausländische Staatsbürger indischer Herkunft (Singhal 2010: 13).

### **Rechtlicher und administrativer Kontext in den Aufnahmeländern**

Bei den rechtlichen Rahmenbedingungen zur Aufnahme von Fachkräften sehen Gesprächspartner in Indien und Vietnam Verbesserungspotenzial und erhoffen sich Unterstützung durch die Aufnahmeländer:

„Länder wie Deutschland sollten wesentlich offener gegenüber qualifizierten Arbeitskräften aus unserem Land sein.“ [Vietnam]

Während in Indien verstärkt der Wunsch geäußert wird, Möglichkeiten für eine dauerhafte Migration und damit besonders klare rechtliche Regelungen bzw. Vereinfachungen bezüglich des Familiennachzugs zu schaffen, ist den Interviewpartnern in Vietnam stark daran gelegen, dass bessere temporäre Wandermöglichkeiten im Rahmen zirkulärer Migrationsmodelle geschaffen werden. Die meisten der vietnamesischen Experten definieren dabei einen Migrationsprozess als zirkulär, sobald eine Rückkehr ins Heimatland erfolgt.

Im Gegensatz dazu stehen die Aussagen der indischen Gesprächspartner, dass Migration stets eine individuelle Entscheidung sei und demnach auch Rückkehrklauseln nicht praktikierbar sind:

„Die Rückkehr von Fachkräften sollte immer freiwillig sein.“ [Indien]

Von Gesprächspartnern in beiden Ländern wird sehr deutlich hervorgehoben, dass die Aufnahmeländer gewisse rechtliche Standards für die zuwandernden Fachkräfte setzen müssten, um Ausbeutung zu verhindern:

„Die Aufnahmeländer sind in der Pflicht, für gewisse Standards, z. B. einen Mindestlohn, für die internationalen Fachkräfte einzutreten.“  
[Vietnam]

### Rahmenbedingungen in den Herkunftsländern

Verschiedene Interviewpartner in beiden Ländern gehen kritisch mit der Entwicklung ihrer nationalen Migrationspolitik um. In Indien sind einige Gesprächspartner der Ansicht, dass man eigentlich nicht von einer Migrationspolitik der Regierung sprechen könne, das Thema stehe schlichtweg nicht im Fokus der Politiker. In Vietnam wird hingegen angemerkt, dass die Regierung bei ihrer „Arbeitskräfteexport-Politik“ zu wenig auf Fachkräfte setze:

„Die Politik sollte im Hinblick auf den Export von Arbeitskräften den Fokus stärker auf die Qualität und weniger auf die Quantität setzen.“  
[Vietnam]

Im Kontext der Wanderungsbewegungen von Fachkräften formulieren viele der Interviewpartner in beiden Ländern auch Verbesserungsvorschläge für die wirtschaftliche und arbeitsmarktpolitische Entwicklung in den Herkunftsländern, um Anreize für einen Verbleib bzw. die Rückkehr von Fachkräften zu schaffen. Konkrete Vorschläge betreffen vor allem die Anhebung von Löhnen und Gehältern im eigenen Land. Darüber hinaus gibt es mit Blick auf den Gesundheitssektor die Forderung, die staatliche Gesundheitsversorgung zu verbessern und dementsprechende infrastrukturelle Voraussetzungen zu schaffen (moderne Arbeitsausstattung in Kliniken):

„Die strukturellen Voraussetzungen im Gesundheitsbereich sind oftmals nicht gegeben, z. B. in der Hygiene und in der Medizintechnik. Das macht es für indische Ärzte, die im Ausland arbeiten, häufig so schwer, wieder zurückzukommen.“ [Indien]

Die Entwicklung von Systemen und Programmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung und die Ausrichtung der nationalen Bildungssysteme

auf die Bedürfnisse des internationalen Arbeitsmarktes sind weitere Aspekte, die von einzelnen Gesprächspartnern in Indien und Vietnam gefordert werden. Insgesamt erscheinen den Experten die Aus- und Weiterbildungssysteme stark verbesserungswürdig. Häufig wird der Blick auf das deutsche duale Ausbildungssystem gerichtet. Einige Interviewpartner in Vietnam sehen gar die Notwendigkeit, den Fachkräftebedarf der Zielländer bei der Weiterentwicklung der beruflichen Bildungssysteme zu berücksichtigen.

### **Internationaler Kontext**

Vor allem in Vietnam werden der Wunsch und die Forderung nach mehr Kooperation und Partnerschaft im Kontext der Fachkräftemigration geäußert. Erfolgreiche Migrationsmodelle zwischen zwei Staaten ließen sich dabei jedoch nicht einfach auf die Zusammenarbeit mit anderen Ländern übertragen. Vielmehr müssten stets passende bilaterale Modelle und Projekte entwickelt werden.

Als Gründe für den Wunsch nach zwischenstaatlicher Zusammenarbeit auf Basis klarer rechtlicher Regelungen (Abkommen etc.) werden u. a. die Schaffung legaler Migrationsmöglichkeiten, bessere Koordinierungsmöglichkeiten, die Vermeidung von Arbeitskräfteausbeutung, die Herstellung von Synergieeffekten sowie die Schaffung und Umsetzung des Triple Win-Gedankens genannt:

„Abkommen zwischen den Regierungen zweier Länder, sozusagen ein direktes Migrationsmanagement von staatlicher Seite, vermeiden die Ausbeutung der migrierenden Fachkräfte.“ [Vietnam]

Von den Aufnahmeländern fordern die Gesprächspartner in beiden Ländern vor allem, dass Verhandlungen partnerschaftlich geführt werden. Bei der Gestaltung der Migrationspolitik sei es wichtig, die unterschiedlichen Systeme (z. B. Arbeitsmarkt, Bildung, Gesundheit) zunächst besser zu verstehen:

„Bei der Entwicklung von Migrationspolitik muss man sich in die Lage des Gegenübers versetzen.“ [Indien]

Insbesondere Vietnam hat bereits Kooperationsabkommen mit 16 Partnerstaaten und führt diese häufig in Form von konkreten Projekten mit

einem bestimmten Schwerpunkt (Kooperation in bestimmten Sektoren bzw. Berufskategorien) durch.<sup>16</sup> In Indien wird von verschiedenen Gesprächspartnern vorgeschlagen, eher lokale oder regionale Partnerschaftsverträge zu schließen.

Mit Blick auf die genannten Defizite in der beruflichen Aus- und Weiterbildung werden sowohl in Indien als auch in Vietnam vielfach konkrete Wünsche und Forderungen zur verstärkten Bildungsk Kooperation an die Aufnahmeländer gerichtet:

„Unsere Partnerländer sollten uns verstärkt im Bereich der beruflichen Bildung unterstützen – zum Beispiel mit Lehrkräften, technischer Ausstattung oder der Durchführung von Sprachkursen.“ [Vietnam]

Allerdings wird in diesem Kontext auch angemerkt, dass sich die Aufnahmeländer an der Ausbildung von Fachkräften beteiligen sollten, da sonst die Herkunftsländer allein die Kosten trügen, die Zielländer jedoch am Ende am stärksten profitieren würden:

„Deutschland ist 'most welcome', in die Ausbildung unserer Arbeitskräfte zu investieren!“ [Indien]

Darüber hinaus ist auch die Anerkennung im Ausland erworbener beruflicher Qualifikationen ein wiederkehrendes Thema in beiden Ländern. Diesbezüglich werden mehr Entgegenkommen und Kompromissbereitschaft seitens der Aufnahmeländer gewünscht:

„Die vietnamesischen Ausbildungsstandards werden oft international nicht anerkannt. Zwar muss Vietnam auch hier auch noch einiges leisten, die Aufnahmeländer sollten uns jedoch auch entgegenkommen.“ [Vietnam]

### 3.3 Konkrete Gestaltungsmöglichkeiten/Verbesserungsvorschläge

Welche konkreten Ansätze gibt es, um die Migration von Fachkräften entwicklungspolitisch in Wert zu setzen? Es gibt nur wenige gesicherte

16 Für weiterführende Informationen vgl. Consular Department of the Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam (2012: 15ff.).

Erkenntnisse über die entwicklungsfördernden Effekte von migrationsbezogenen Maßnahmen. Zugleich ist oft unklar, ob eventuelle Effekte nur aufgrund komplexer Wirkungszusammenhänge nicht nachweisbar oder schlichtweg nicht vorhanden sind. Mit Blick auf die Literatur konstatiert Ratha (2008: 4) z. B. keinerlei nachweisbaren Effekt ethischer Rekrutierungsstrategien; Meyer (2011) fächert einen Katalog von Beispielen für das Engagement hochqualifizierter Diaspora-Netzwerke auf, die jedoch oft in ihrer Reichweite und Nachhaltigkeit sehr begrenzt geblieben sind; Dumont et al. (2010: 163) schätzen institutionelle Rahmenbedingungen als potenziell wichtig ein, sehen aber keine nachweisbaren Effekte von Rückkehrförderungsprogrammen. Faist/Fauser (2011) verweisen darauf, dass grenzüberschreitende Kooperation gelingen kann, wenn engagierte Akteure auf lokaler Ebene auf beiden Seiten beteiligt sind, wie sie das in Fallstudien für die Kooperation zwischen Migrantenorganisationen aus zwei spanischen Städten untersucht haben. In Bezug auf Mexiko und Marokko, die inzwischen eine fast vierzigjährige migrationspolitische Erfahrung haben, kommt Iskander (2010) zu durchaus positiven Bewertungen der institutionellen Rahmenbedingungen. Allerdings fehle es an der Umsetzung konkreter migrationspolitischer Projekte. Wie Zweig (2008) analysiert, kann es auch darum gehen, dass der Staat den Wanderungsabsichten potenzieller Migranten nicht im Wege steht.

Bei aller Skepsis, zu der die Literatur Anlass gibt, ist es wichtig, zunächst einmal wahrzunehmen, welche Art von konkreten Interventionen in Debatten der Herkunftsländer als sinnvoll diskutiert wird und an welchen Stellen Kooperationsmöglichkeiten gesehen werden.

### **Arbeitsmarktanalyse, Monitoring, Kommunikation**

Die Durchführung von Arbeitsmarktanalysen (sowohl in den Herkunftsländern als auch in den Aufnahmeländern) zur Ermittlung von (Über-)Angebot und Nachfrage an Fachkräften, ein einheitliches Monitoring der Migrationsbewegungen, umfassende Migrationsinformationssysteme in den Herkunftsländern sowie die Evaluation von bereits bestehenden derartigen Instrumenten – all dies sind Maßnahmen, welche die Gesprächspartner in Indien und Vietnam bestenfalls in Kooperation von Herkunft- und Zielland umgesetzt sehen möchten, bspw. durch die vermittelnden Organisationen/Rekrutierungsagenturen. In diesen Maßnahmen sehen viele Interviewpartner die Voraussetzung, um nationale Migrationsstrategien besser planen zu können und auf nationaler wie bilateraler Ebene effizienter zusammenzuarbeiten.



Ein weiterer Aspekt, der vor allem von indischen Experten hervorgehoben wird, ist der Informationsaustausch zwischen Aufnahme- und Herkunftsländern und das konkrete Benennen und Kommunizieren des Fachkräftebedarfs. Dies sei u. a. wichtig, damit die indischen Fachkräfte bedarfsgerecht ausgebildet werden können. Von positiven Praxisbeispielen, z. B. mit Kanada und Japan, wird in diesem Zusammenhang berichtet:

„Viele indische Arbeitskräfte können die teuren Ausbildungen und Sprachtests nicht absolvieren ohne zu wissen, ob sie im Ausland tatsächlich gebraucht werden. Sie müssen darüber Gewissheit haben. Daher ist es für Indien wichtig zu wissen, wie viele Fachkräfte im Ausland benötigt werden.“ [Indien]

### **Vorbereitung der migrierenden Fachkräfte**

Die fachliche Ausbildung sowie die sprachlich-interkulturelle Weiterbildung werden von fast allen Interviewpartnern in Indien und Vietnam als zentrale Aspekte während der Vorbereitungsphase des Migrationsprozesses hervorgehoben. Viele Gesprächspartner sind der Überzeugung, dass eine solide Ausbildung im Herkunftsland die Chancen der erfolgreichen Migration ins Ausland erhöht. Aus Indien wird von positiven Praxisbeispielen berichtet, die sich auf die Entwicklung von besseren Ausbildungs- und Qualifikationsstandards beziehen:

„Im Bereich der Qualifikationsentwicklung von indischen Fachkräften orientieren wir uns an den Ausbildungsstandards der Länder, die uns positiv bei der Ausstellung von Visa gesinnt sind.“ [Indien]

In Bezug auf die sprachlich-interkulturelle Vorbereitung wird hervorgehoben, dass ihr noch größere Beachtung geschenkt werden muss. Hier wird nicht nur von den Aufnahmeländern ein verstärktes Engagement erwartet, sondern auch auf die Bedeutung geeigneter Maßnahmen in den Herkunftsländern hingewiesen:

„Der Schlüssel für einen gelungenen Auslandsaufenthalt ist die sprachliche Qualifizierung und die Vorbereitung auf die kulturellen Unterschiede. In diesem Bereich müssen wir uns noch deutlich verbessern.“ [Vietnam]

## Rekrutierung und Vermittlung

Die Forderung nach fairen Rekrutierungsprozessen findet besondere Erwähnung bei den Interviewpartnern in Vietnam. Konkrete Praxisbeispiele zum Rekrutierungs- und Vermittlungsprozess werden jedoch nur vereinzelt benannt und beziehen sich vor allem auf den privaten Vermittlungssektor. Zu diesem Aspekt überwiegen negative Äußerungen:

„Der private Vermittlungssektor agiert häufig sehr undurchsichtig und mit zweifelhaften Methoden.“ [Vietnam]

Zur Korruptionsbekämpfung wird insbesondere eine stärkere Kontrolle von privaten Agenturen vorgeschlagen. Um die Qualität der Rekrutierung und Vermittlung von Fachkräften im Allgemeinen zu verbessern und Vermittlungsprozesse bedarfsgerecht zu gestalten, wird darüber hinaus empfohlen, die Arbeitgeber bei der Vermittlung miteinzubeziehen, da sie am besten wüssten, welche Kompetenzen im Betrieb gefragt seien.

## Willkommenskultur und Integrationsförderung

Alle Gesprächspartner wünschen sich eine offene Einstellung gegenüber Migranten im Herkunftsland und die Unterstützung der Migranten während des Integrationsprozesses. Mit Blick auf Deutschland fordern einige Experten in Indien mehr Offenheit:

„Die Migrationspolitik muss auch in den Köpfen der Deutschen ankommen. Sie müssen ihre Einstellung gegenüber Migranten ändern.“ [Indien]

„Die beste Migrationspolitik kann nicht funktionieren, wenn es keine Akzeptanz für die Migranten in der Bevölkerung gibt.“ [Indien]

Da eine Willkommenskultur<sup>17</sup> jedoch bereits im Herkunftsland beginne, regen einige Interviewpartner an, Botschafts- und Konsulatsmitarbeiter entsprechend zu schulen und somit zu gewährleisten, dass Migranten bereits bei der Beantragung des Visums einen positiven Eindruck des Ziellandes bekommen.

---

17 Zu den Ansätzen in Deutschland siehe den Beitrag von Stelter in diesem Band.

Als ein weiterer wesentlicher Baustein der Willkommenskultur werden einfache Regelungen zum Familiennachzug genannt:

„Berufliche Aspekte spielen bei der Wahl des Ziellandes für qualifizierte Fachkräfte eine wesentliche Rolle. Genauso wollen sie sich auch ‚zu Hause‘ fühlen. Das geschieht nur, wenn die Fachkräfte ihre Familien dabei haben dürfen, ein Netzwerk vor Ort haben und dort auch willkommen sind.“ [Indien]

Schließlich sehen einige der Interviewpartner jedoch auch eine Verantwortung auf Seiten der Herkunftsländer:

„Die Integration in die Aufnahmegesellschaft ist ein schwieriges Thema. Hier müssten wir von vietnamesischer Seite zunehmend Unterstützung anbieten, um den Migranten zu helfen, die kulturellen Unterschiede zu überwinden. Entsprechende Trainings- und Orientierungskurse müssen noch mehr an Bedeutung gewinnen.“ [Vietnam]

### **Zusammenarbeit mit der Diaspora**

Die Zusammenarbeit mit der Diaspora eines Landes spielt insbesondere in der Migrationspraxis in Indien eine relevante Rolle. Die Mehrheit der Gesprächspartner ist davon überzeugt, dass das Land davon profitiert, mit der Diaspora zusammenzuarbeiten und regt einen verstärkten Austausch an:

„Die verschiedenen Diaspora-Netzwerke machen unsere jeweiligen Wirtschaftsräume wettbewerbsfähig.“ [Indien]

In der praktischen Zusammenarbeit haben einige indische Bundesstaaten bereits begonnen, in anderen Ländern Auslandsbüros zu errichten, um die Zusammenarbeit mit der Diaspora zu erleichtern. Die Durchführung gemeinsamer Projekte wird insofern einfacher, als dass die indische Politik rechtliche Rahmenbedingungen geschaffen hat. Mit der Einführung der neuen Staatsbürgerschaftsmodelle können z. B. indischstämmige Deutsche bei einer Rückkehr oder Geschäftstätigkeit in Indien ähnliche Rechte wie ansässige indische Staatsangehörige wahrnehmen.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Für weitere Informationen vgl. Singhal (2010: 13).

### Optimierung der Verwendung von Geldtransfers

Die Bedeutung der Remittances von Migranten für die Herkunftsländer wird in Indien und Vietnam durchweg hoch eingeschätzt und überwiegend positiv gewertet. Verschiedene Interviewpartner in Vietnam werfen die Frage auf, ob der Staat die Geldtransfers gezielt fördern und auch ihre Verwendung steuern könne, um eine stärker investive statt rein konsumtive Verwendung zu unterstützen. Konkrete Vorschläge werden hingegen nicht unterbreitet; auch, da dieser staatliche Eingriff in privates Vermögen als heikel und nur schwierig umsetzbar angesehen wird.

### Rückkehranreize und Reintegrationsförderung

Bezüglich der Rückkehr und der Reintegration von Fachkräften in ihr Herkunftsland berichten die Gesprächspartner in beiden Ländern von positiven und negativen Erfahrungen aus der Praxis. Sie unterbreiten verschiedene Verbesserungsvorschläge für die Herkunftsländer. Die Forderungen reichen von einer verbesserten Bereitstellung von Informationen zur Vorbereitung der Rückkehr über die Beratung zu Unternehmensgründungen im Herkunftsland bis hin zu konkreten Anlaufstellen (z. B. behördliche Einrichtungen) für rückkehrwillige Fachkräfte.

Allerdings sehen die Experten auch die Aufnahmeländer in der Pflicht:

„Für eine gelungene Integration nach einem Arbeitsaufenthalt ist nicht nur Vietnam verantwortlich, sondern vor allem auch unsere Partnerländer.“ [Vietnam]

Wie bereits in Abschnitt 3.2 deutlich wurde, geht die Mehrzahl der Gesprächspartner jedoch letztendlich davon aus, dass abseits aller direkten Maßnahmen zur Rückkehrförderung positive wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in ihren Ländern die größten Rückkehranreize schaffen würden.

## 4. Fazit/Ausblick: Standortvorteil Deutschland?

Das verstärkte Interesse der Industrie- und Schwellenländer an Zuwanderern aus Entwicklungs- und Schwellenländern wird nicht von allen Seiten begrüßt. Einige Entwicklungsexperten unterstellen den Befürwortern einer migrationspolitischen Öffnung, dass sie den Brain Drain fördern, wenn sie die „klügsten Köpfe“ abwerben.

Der Dialog mit Migrationsexperten in Indien und Vietnam zeigt hingegen, dass in beiden Ländern ein überwiegend positives Bild der Fachkräftemigration vorherrscht. Es besteht weitgehende Einigkeit darüber, dass Migranten einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung ihres Herkunftslandes leisten. Von nahezu allen Gesprächspartnern wird in diesem Kontext die enorme Bedeutung der Geldtransfers hervorgehoben. Darüber hinaus betonen viele Interviewpartner die Wirkung von Know-how- und Wissenstransfers.

Allerdings wird auch deutlich, dass die Migration von Fachkräften durchaus Risiken birgt. In beiden Ländern sehen die Gesprächspartner die derzeit international tätigen Fachkräfte als wichtigen „Baustein“ für die zukünftige wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung ihres Landes. Während die indischen Experten verstärkt äußern, dass die Migranten aus ihrem Land auch dauerhaft „von außen“ die Weiterentwicklung des Landes mitgestalten könnten, wird in Vietnam – implizit wie explizit – verstärkt auf eine Rückkehr der Fachkräfte gesetzt und der Wunsch nach zirkulären Migrationsprogrammen geäußert.

Viele Gesprächspartner weisen zudem auf den besonderen Schutz hin, den Arbeitsmigranten benötigen. Ausbeutung, schlechte Arbeitsbedingungen und Ausgrenzung sollen unbedingt vermieden werden. In den Interviews wird viel Wert auf die faire Gestaltung von Migration gelegt, die beinhaltet, dass die Rechte von Migranten gesichert werden.

Auffallend ist, dass nahezu alle Gesprächspartner einen Dialog auf Augenhöhe fordern. Vor allem aus Sicht der vietnamesischen Interviewpartner bieten bilaterale Abkommen eine ideale Grundlage für eine faire und nachhaltige Partnerschaft. Sie seien zugleich notwendige Bedingung für die Erzielung eines Triple Win. So sei es beispielsweise erforderlich, dass Herkunfts- und Zielland sich gemeinsam darauf verständigen, in welchen Berufsbildern konkrete Kooperationsvorhaben initiiert werden können,

ohne dass Brain Drain-Effekte entstehen (Matching von Fachkräfte-Angebot im Herkunftsland und Fachkräfte-Nachfrage im Aufnahmeland). Ferner weisen einige Gesprächspartner darauf hin, dass in solchen Abkommen auch Eckpfeiler zur Gleichbehandlung der Migranten mit einheimischen Fachkräften, zur Integrationsförderung, zur Sprachausbildung etc. festgelegt werden sollten.

Unter dem Gesichtspunkt einer fairen Lastenteilung sprechen die Experten aus Indien und Vietnam immer wieder auch die stärkere Beteiligung der Zielländer an den Ausbildungskosten in den Herkunftsländern an. Zudem wird eine enge Kooperation bei der Gestaltung der Lehrpläne und Ausbildungsgänge angeregt, die wiederum die schnelle Anerkennung von Berufs- und Ausbildungsabschlüssen im Zielland erleichtern soll. Dies käme nicht nur der erfolgreichen Integration der Fachkräfte zugute, sondern würde auch dazu beitragen, Brain Waste zu vermeiden.

Nicht zuletzt geht aus den Interviews auch die wachsende Bedeutung der zu erwartenden Lebensqualität als Kriterium für die Wahl der Zielländer von Migranten hervor. Hier spielt eine gelebte Willkommenskultur eine entscheidende Rolle. Vielfach wird in den Interviews der Wunsch nach Unterstützung der Migranten im Integrationsprozess geäußert. Vorbereitende Sprachkurse und eine aktive Integrationsbegleitung würden die Attraktivität des Ziellandes deutlich erhöhen.

Wenn diese Anregungen aus dem Dialog mit Indien und Vietnam berücksichtigt werden, kann Deutschland seine Attraktivität für ausländische Fachkräfte steigern und sich damit im zunehmenden Wettbewerb um internationale Fachkräfte behaupten. Es gilt, die Entscheidungsträger in den Partnerländern für Deutschland zu gewinnen. Mit einer entwicklungs-sensitiven Ausgestaltung der Fachkräftemigration kann Deutschland zudem seiner politischen Verantwortung gegenüber den Herkunftsländern gerecht werden.

Auf dem Weg zu einer partnerschaftlich orientierten, fairen und nachhaltigen Migrationspolitik gibt es jedoch noch viel zu tun. Die Ergebnisse der Gespräche zeigen insbesondere folgende Leitlinien auf:

- Eine Verbesserung der Kohärenz zwischen den verschiedenen Politikfeldern bzw. Ressorts ist unabdingbar; es bedarf einer einheitlichen und klaren Migrationspolitik.

- Engpässe und Überangebote auf den Arbeitsmärkten müssen klar kommuniziert werden, um einen Brain Drain zu verhindern.
- Deutschland muss sich an den Ausbildungskosten der Fachkräfte beteiligen, sei es im Herkunftsland oder in Deutschland.
- Technologietransfer, Heimatüberweisungen und entwicklungspolitisches Engagement der Diaspora müssen gezielt gefördert werden.
- Rekrutierungs- und Vermittlungsprozesse müssen transparent sein, um Ausbeutung zu vermeiden. Migranten müssen zu fairen Bedingungen in Deutschland leben und arbeiten können.
- Zuwanderer bereichern unsere Gesellschaft auf vielfältige Weise und es ist notwendig, diese Einschätzung auch den Migranten zu vermitteln. Willkommenskultur fängt dabei schon im Herkunftsland an! Die Fachkräfte müssen daher schon im Herkunftsland umfassend informiert, beraten und vorbereitet werden. Deutschland besitzt in Indien und migrationsgeschichtlich bedingt insbesondere in Vietnam einen guten Ruf – dieser kann und muss aber noch besser werden!

Der in Deutschland eingeschlagene Kurs einer weiteren Öffnung gegenüber Fachkräften aus aller Welt sollte beibehalten werden. Wer sich um gleichberechtigte Migrationspartnerschaften, faire Aufnahmebedingungen für Migranten und kohärente Steuerungsmechanismen bemüht, wird belohnt. Ein Triple Win ist möglich – aber er muss gestaltet werden!





**CIA – Central Intelligence Agency** (2013): The World Factbook, Online: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/> (06.05.2013).

**Consular Department of the Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam** (2012): Review of Vietnamese Migration Abroad, Hanoi: Ministry of Foreign Affairs of Viet Nam.

**de Haas, Hein** (2010): Migration and development. A theoretical perspective, in: International Migration Review, 44(1), 227-264.

**Doquier, Frederic/Rapoport, Hillel** (2007): Skilled Migration. The Perspective of Developing Countries, IZA Discussion Paper, 2873. Online: <http://web.mit.edu/is08/pdf/rapoport.pdf> (06.05.2013).

**Dumont, Jean-Christophe/Spielvogel, Gilles/Widmaier, Sarah** (2010): International Migrants in Developed, Emerging and Developing Countries. An Extended Profile, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, 11, Paris: OECD.

**Europäische Kommission** (2012): Glossar 2.0 zu Asyl und Migration. Ein Instrument zur besseren Vergleichbarkeit, erstellt vom Europäischen Migrationsnetzwerk, Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union.

**Faist, Thomas/Fauser, Margit** (2011): The Migration-Development Nexus. Towards a Transnational Perspective, in: Faist, Thomas/Fauser, Margit/Kivisto, Peter (Hg.): The migration-development nexus. A transnational perspective, Houndmills: Palgrave Macmillan, 1-26.

**Goel, Urmila** (2002): Von Freiheitskämpfern zu Computer-Indern. Südasiaten in Deutschland, in: Südasiens, 22(1), 70-73.

**Heß, Barbara** (2009): Zuwanderung von Hochqualifizierten aus Drittstaaten nach Deutschland. Ergebnisse einer schriftlichen Befragung, Working Paper 28, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**Hillmann, Felicitas** (2005): Riders on the storm. Vietnamese in Germany's two migration systems, in: Spaan, Ernst et al. (Hg.): Asian Migrants and European Labour Markets. Patterns and Processes of Immigrant Labour Market Insertion in Europe, New York: Routledge, 80-100.

**Hunger, Uwe** (2003): Vom Brain Drain zum Brain Gain. Die Auswirkungen der Migration von Hochqualifizierten auf Abgabe- und Aufnahmeländer, Bonn: Wirtschafts- und Sozialpolitisches Forschungs- und Beratungszentrum der Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Arbeit und Sozialpolitik.

**Iskander, Natasha N.** (2010): Creative state. Forty years of migration and development policy in Morocco and Mexico, Ithaca: ILR Press.

**Lindley, Anna** (2012): Skilled international migration, Berlin: Netzwerk Migration in Europa e.V., Online: [http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Lindley\\_SkilledMigration\\_01.pdf](http://migrationeducation.de/fileadmin/uploads/Lindley_SkilledMigration_01.pdf) (12.09.2012).

**Khadria, Binod** (2010): Adversary Analysis and the Quest for Global Development: Optimizing the Dynamic Conflict of Interest in Transnational Migration, in: Glick Schiller, Nina/Faist Thomas (Hg.): Migration, Development and Transnationalization. A Critical Stance, Berghahn Books, 176-204.

**Mayring, Philipp** (2010): Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken, Landsberg: Beltz.

**Meyer, Jean-Baptiste** (2011): A sociology of diaspora knowledge networks, in: Faist, Thomas/Fauser, Margit/Kivisto, Peter (Hg.): The migration-development nexus. A transnational perspective, Houndmills: Palgrave Macmillan, 159-181.

**Naujoks, Daniel** (2009): Emigration, Immigration and Diaspora Relations in India, Washington DC: Migration Policy Institute.

**OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development** (2012): Statistics on resource flows from developing countries, Paris: OECD, Online: <http://www.oecd.org/dac/stats/statistics-on-resourceflowstodevelopingcountries.htm> (06.05.2013).

**Pethe, Heike** (2006): Internationale Migration hoch qualifizierter Arbeitskräfte. Die Greencard-Regelung in Deutschland, Wiesbaden: Deutscher Universitäts-Verlag.

**Potthoff, Sven-Thorsten** (2013): IT-Kräfte auf internationalem Standard, in: Asia Bridge, 2, 34-35.

**Ratha, Dilip** (2008): State Policies toward Migration and Development, SSRC Migration & Development Conference Paper, 44, New York: Social Science Research Council.

**Schmelz, Andrea** (2009): Does international Migration contribute to development? Dabets, trends and policies, Online: <http://www.migrationeducation.org/52.0.html> (12.05.2013).

**Schwab, Klaus** (2012): The Global Competitiveness Report 2012-2013, Geneva: World Economic Forum.

**Singhal, Daniela** (2010): Geschichte der indischen Migration nach Deutschland, in: Meine Welt - Zeitschrift des deutsch-indischen Dialogs, 27(3), 11-14.

**Skeldon, Ronald** (2010): Migration and Development over twenty years of research. Progress and prospects, in: Audebert, Cédric/Doraï, Mohamed Kamel (Hg.): Migration in a globalised world. New research issues and prospects, IMISCOE research, Amsterdam: Amsterdam University Press, 145-159.

**Statistisches Bundesamt** (2012): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Ausländische Bevölkerung, Ergebnisse des Ausländerzentralregisters, Wiesbaden: Statistisches Bundesamt.

**UNDP – United Nations Development Programme** (2013): Human Development Index and its components, in: UNDP: 2013 Human Development Report. The Rise of the South: Human Progress in a Diverse World, New York: UNDP, 144-147.

**UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural**

**Organization** (2011): ISCED. International Standard Education Classification, UNESCO Institute for Statistics, Online: <http://www.uis.unesco.org/EDUCATION/Pages/international-standard-classification-of-education.aspx> (12.09.2012).

**Wiesbrock, Anja/Hercog, Metka** (2012): Making Europe more attractive to Indian highly-skilled migrants? The Blue Card Directive and national law in Germany and the Netherlands, CARIM-India RR 2012/09, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute.

**Wolf, Bernd** (2007): The Vietnamese Diaspora in Germany. Structure and Potentials for Cooperation with a Focus on Berlin and Hesse, Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit.

**World Bank** (2011): Migration and Remittances Factbook, Washington DC: World Bank Publications.

**Ziller, Dominik** (2012): A Triple Win is Possible, Digital Development Debates, 9, Online: <http://www.digital-development-debates.org/issues/09-prejudice/business/a-triple-win-is-possible/> (18.05.2013).

**Zweig, David** (2008): Returnees, diasporas and failure. Can governments benefit from skilled outmigration? SSRN Migration & Development Conference Paper, 4, New York: Social Science Research Council.

# Anhang:

## Übersicht der Interviewpartner in Indien und Vietnam

### Indien

Name	Funktion / Position	Institution
<b>Shikhar AGRAWAL</b>	Advisor to the Prime Minister	National Council on Skill Development
<b>Mr. Guido CHRIST</b>	Deputy Director General	Indo-German Chamber of Commerce, New Delhi
<b>Dipankar GUPTA</b>	Sociologist and Professor	(formerly at) Jawaharlal Nehru University
<b>Amir HAMZA</b>	Analyst/CIM Returning Expert	MicroSave India Foundation
<b>Revathi JAYARAM</b>	Consultant and Returning Expert	Mobility India
<b>S. R. JOSHI</b>	Deputy Director General (Social Welfare)	Ministry of Labour & Employment
<b>Rajat KATHURIA</b>	Director and Chief Executive	Indian Council for Research on International Economic Relations (ICRIER)
<b>Binod KHADRIA</b>	Professor of Economics and Education	Zakir Husain Centre for Educational Studies, Jawaharlal Nehru University Delhi

### Vietnam

Name	Funktion / Position	Institution
<b>DANG NGUYEN Ahn</b>	Director	Institute of Sociology
<b>LE VAN Hien</b>	Director	Ministry of Construction - LILMA2 Technical & Technology College
<b>LE VAN Thanh</b>	Deputy Director General	Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs - Department of Overseas Labour (DOLAB)
<b>NGUYEN LUONG Trao</b>	Chairman	Vietnam Association of Manpower Supply
<b>NGUYEN NGOC Quynh</b>	Director General	Ministry of Labour, Invalids and Social Affairs - Department of Overseas Labour (DOLAB)
<b>PAN DUC Muc</b>	Vice Director	Ministry of Health - Department of Health Care Management

---

## IV. Praktische Erfahrungen und Vorschläge / Practical experiences and suggestions



# Konzernintern entsandte qualifizierte Fachkräfte aus Asien in Deutschland: Eine vernachlässigte Einwanderungskategorie mit großem Potenzial

Marius Tollenaere  
(Fragomen Global LLP, Frankfurt am Main)

## 1. Grundlagen

### 1.1 Einleitung

Bei der Diskussion über die Gewinnung von Fachkräften mittels der Blauen Karte EU und der Bedeutung der Willkommenskultur wird oftmals außer Acht gelassen, dass schon jetzt jährlich tausende qualifizierte Fachkräfte und ihre Familien eine Arbeit in Deutschland aufnehmen und hier leben, und zwar als konzernintern entsandte Arbeitnehmer von weltweit agierenden Großunternehmen.

Qualifizierte Fachkräfte aus Indien und China, die in ihren Heimatländern für international aufgestellte Unternehmen arbeiten und von diesen in Niederlassungen in Deutschland versetzt werden, bergen ein großes und weitgehend brach liegendes Potenzial für die Einwanderung und Integration von Ausländern in Deutschland. Außerdem sind diese Fachkräfte äußerst wichtig für das Fortkommen des deutschen Wirtschaftsstandorts.

Diese Einwanderergruppe wird von denjenigen Fachkräften unterschieden, die aus dem Ausland erstmalig ins Bundesgebiet zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung auf Grundlage eines lokalen Anstellungsvertrags bei

einem deutschen Arbeitgeber einreisen.<sup>1</sup> Diejenigen Einwanderer, die in Deutschland eine Beschäftigung aufnehmen, nachdem sie bereits einen Voraufenthalt, etwa zum Studium, im Inland hatten, sollen hier nicht näher betrachtet werden.

Entsendungen finden in Großunternehmen regelmäßig statt. In der Regel wird unter Beibehaltung des im Entsendeland bestehenden Arbeitsvertrages eine Versetzung in einen ausländischen Unternehmensteil vorgenommen. Diese Versetzung kann von wenigen Monaten bis zu mehreren Jahren andauern. Anlass kann sowohl eine bestimmte Karrierepolitik als auch ein langfristiges Auslandsprojekt oder auch der Wunsch eines einzelnen Mitarbeiters sein. Üblich ist, dass der Arbeitgeber plant, den Arbeitnehmer nach Ende der Entsendung in das Entsendeland zurückzusetzen.

Obwohl die Zahl der jährlich nach Deutschland entsandten indischen und chinesischen Fachkräfte ungefähr mit derjenigen ihrer lokal angestellten Landsleute vergleichbar ist und sich beide Fachkräftegruppen in ihren persönlichen Qualifikationen regelmäßig nicht unterscheiden, finden die Entsandten in der öffentlichen Debatte keine vergleichbar große Beachtung. Gleichzeitig werden die Eigenheiten der Kategorie, etwa die große Bedeutung des Arbeitgebers für das Zustandekommen der Einwanderung, wenig berücksichtigt. Zuletzt werden sie auch rechtlich anders eingeordnet und teilweise im Vergleich zu lokal angestellten Ausländern schlechter gestellt. Dabei sprechen viele Umstände einer üblichen Entsendung dafür, diese Einwanderungskategorie stärker in den Mittelpunkt der Öffnungs- und Integrationsbemühungen zu rücken. Die aufgeworfenen Fragestellungen werden im Folgenden näher untersucht.

## 1.2 Relevanz des Einwanderungskanals

Entsendungen nach Deutschland finden in hohen Zahlen aus Indien und China statt. Die genaue Zahl zu ermitteln ist schwierig, da Entsendungen über verschiedene Rechtsgrundlagen des Ausländerbeschäftigungsrechts bewerkstelligt werden können, die teilweise auch Grundlage für die Zulassung zu einer lokalen Anstellung in Deutschland oder Projekteinsätze sind. So kommen derzeit als Rechtsgrundlagen für die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit die Beschäftigung als leitende Angestellte oder Spezialisten nach § 4 Beschäftigungsverordnung (BeschV), im internatio-

1 Zur rechtlichen Unterscheidung siehe Kap. 3.4.



nenalen Personalaustausch nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV, zur Vorbereitung eines Auslandsprojektes nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 BeschV, als längerfristig entsandte Arbeitnehmer nach § 19 Abs. 2 BeschV, aufgrund Privilegierung bestimmter Staatsangehöriger nach § 26 BeschV oder auf Grundlage des WTO-Rechts nach § 29 Abs. 5 BeschV in Betracht. Die zahlenmäßig bei weitem größte Kategorie, welche die Bewerksstellung von Entsendungen gestattet, stellt der internationale Personalaustausch nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV dar, gefolgt von den leitenden Angestellten und Spezialisten des § 28 Nr. 1 BeschV in der bis zum 30. Juni 2013 gültigen Fassung, jetzt § 4 Nr. 1 BeschV (BA 2013a: Bl. 10). Die letzte Kategorie soll hier quantitativ nicht weiter betrachtet werden, da Zustimmungen für Spezialisten und leitende Angestellte nach § 28 Nr. 1 BeschV a. F. sowohl für Entsendungen als auch für lokale Anstellungen möglich waren (BA 2013c: 2.04.000ff.) und die Datenlage deshalb nicht eindeutig ist – nichtsdestotrotz entfielen im Jahr 2011 auch in dieser Kategorie etwa 54 % der insgesamt 2.177 Zustimmungen auf indische und chinesische Staatsangehörige (BMI/BAMF 2013: 75).

Im Jahr 2011 erteilte die Bundesagentur für Arbeit allein 4.519 Zustimmungen im internationalen Personalaustauschverfahren für Fachkräfte aus Indien und China, was einen Anteil von 64 % an der Gesamtzahl der Personalaustauschverfahren ergibt.

**Tabelle 1: Zustimmungen der Bundesagentur für Arbeit im internationalen Personalaustauschverfahren (§ 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV)**

Jahr	Gesamtzahl	Indische Staatsangeh.	Chinesische Staatsangeh.
2012	7.233	Nicht verfügbar	Nicht verfügbar
2011	7.076	3.724	795
2010	5.932	3.031	645
2009	4.429	2.195	472

Quelle: BMI/BAMF (2013: 75).

Hingegen sind die Zahlen für Zustimmungsnormen, die regelmäßig eine lokale Anstellung erfordern, geringer. Der für Fachkräftemigration damals besonders relevante § 27 Nr. 1 und Nr. 2 BeschV (in der bis zum 30. Juni 2013 gültigen Fassung)<sup>2</sup> weist für das Jahr 2011 eine Gesamtzustimmungs-

2 § 27 Nr. 1 BeschV a. F. entspricht § 2 Abs. 3 BeschV, § 27 Nr. 2 BeschV hat keine Entsprechung in der neuen BeschV. Nichtakademiker sind nunmehr auf § 6 BeschV verwiesen.

anzahl von 8.557 auf, wobei auf indische Staatsbürger 3.658 und auf chinesische Staatsbürger 535 Zustimmungen entfallen (BMI/BAMF 2013: 73). Aus dem Vergleich der Zustimmungszahlen aufgrund der Kernnormen für Entsendungen einerseits (Internationaler Personalaustausch, § 10 BeschV) und für lokale Anstellungen andererseits (Fachkräfte, § 27 Nr. 1 und Nr. 2 BeschV a. F.) ergibt sich für die Herkunftsländer Indien und China ein Verhältnis von 4.519 zu 4.193 Zustimmungen. Aktuell ergibt sich auch mit der zum 1. August 2012 eingeführten Blauen Karte EU nach § 19a AufenthG kein anderes Bild: In den ersten sechs Monaten wurden 4.126 Blaue Karten EU erteilt, von denen auf indische Staatsbürger 983 und auf chinesische Staatsbürger 398 entfielen. Einschränkend ist noch zu berücksichtigen, dass lediglich 1.294 Blaue Karten EU an neu eingereiste Ausländer erteilt wurden (BMI 2013).

### 1.3 Problemaufriss

In der öffentlichen Debatte über die Zuwanderung von Fachkräften ist die hier beschriebene Einwanderergruppe in Anbetracht ihrer zahlenmäßigen Größe unterrepräsentiert. Und dies, obwohl die beiden Gruppen sich bezüglich ihrer persönlichen Qualifikationen, die sie zur Erfüllung der Voraussetzungen ihrer Einwanderungskanäle mitbringen müssen, kaum unterscheiden lassen. In beiden Kategorien sind regelmäßig Hochschulabschlüsse erforderlich, die Entsandten sind oftmals sogar qualifizierter, da sie ggf. Vorbeschäftigungszeiten im selben Fachbereich und Unternehmen vorweisen müssen.<sup>3</sup> Die Tatsache, dass die derzeitige Fachkräfteeinwanderung durch Fokussierung der Betrachtung auf lokale Anstellungen allenfalls zur Hälfte dargestellt ist, scheint weitgehend unbekannt. Vielmehr suggerieren die Zahlen einen zwar wachsenden, aber doch kleinen Migrationsstrom aus Indien und China. „Die Zahlen zeigen: Die Blaue Karte EU ist erfolgreich gestartet“, so Bundesinnenminister Dr. Hans-Peter Friedrich. „Wir bekommen damit hochqualifizierte Fachkräfte aus der ganzen Welt nach Deutschland und können dem Fachkräftemangel hierzulande entgegenwirken“ (BMI 2013). So richtig diese Aussage ist, sie entspricht doch dem beschriebenen Phänomen der Einschränkung auf lokale Anstellungen. Entsprechend finden die konzernintern nach Deutschland entsandten Fachkräfte auch keine Erwähnung im Bericht der Migrationsbeauftragten (Beauftragte 2012) oder im Fachkräftekonzept der Bundesregierung (BMAS 2011).

3 Vgl. § 19a Abs. 1, §§ 28, 31 a. F. BeschV.

Die Unterscheidung zwischen „Hochqualifizierten“ und „temporären Migranten“ zieht sich auch durch aktuelle Beiträge und Vorschläge aus der Migrationsforschung. So schlägt z. B. aktuell Morehouse (2013: 7) vor, der ersten Gruppe zum „Aufbau von Humankapital“ sofort und ggf. auch noch ohne Arbeitsplatzangebot eine unbefristete „Schwarz-Rot-Gold-Karte“ nach einem Punktesystem<sup>4</sup> zu verleihen, wohingegen der zweiten Gruppe bloß ein befristete Zeit-Karte zugebilligt wird. Nach dem hier betrachteten Entsendungsrecht mit seiner Beschränkung auf akademisch gebildete Fachkräfte ist es sehr wahrscheinlich, dass die temporären Migranten alle Voraussetzungen für den angedachten unbefristeten Aufenthaltstitel mitbringen und darüber hinaus sogar bereits eine Anstellung in Deutschland haben, weshalb sie auch genauso relevant für den Aufbau von Humankapital sein müssten. Während für die Hochqualifizierten aber als Aufenthaltsziel die „Staatsbürgerschaft“ avisiert ist, ist es für die Temporären schlicht die „Rückkehr“.

Fraglich ist, warum diese Einwanderergruppe unterschiedlich behandelt wird, obwohl sie doch, wie die Zahlen zeigen, zumindest ebenso relevant wie die Gruppe der lokal Angestellten Fachkräfte aus Indien und China ist und sie gleichzeitig genauso qualifiziert wie diese sind.

## 2. Konzerninterne Entsendungen nach Deutschland - Charakterisierung und Praxis

### 2.1 Definition

Als konzerninterne Entsendung soll hier die zeitlich begrenzte Versetzung eines ausländischen Mitarbeiters eines international tätigen Unternehmens von einer Niederlassung im Herkunftsstaat in eine Niederlassung in Deutschland gemeint sein (Rahne 2012: 2281). Ähnlich wird der Begriff auch durch Art. 3 lit. b des ICT-Richtlinienentwurfes (KOM 2010)<sup>5</sup> oder durch § 31 S. 1 Nr. 1 BeschV a. F. definiert. Üblich (Olfert 2012: 230) und möglich (Däubler 2010: Rn. 35ff.) ist sowohl, dass der mit dem entsendenden Unternehmensteil bestehende Arbeitsvertrag ruhend gestellt und ein

4 Die vorgeschlagene Schwarz-Rot-Gold-Karte orientiert sich an der österreichischen Rot-Weiß-Rot-Karte.

5 Vgl. weiter zum Begriff und zu dem Richtlinienvorschlag Peers et. al. (2012: 95ff.).

neues Arbeitsverhältnis mit der deutschen Niederlassung begründet wird, als auch, dass der Heimatarbeitsvertrag bestehen bleibt und lediglich eine Entsendungsvereinbarung getroffen oder schlicht das Gehalt durch Zulagen an die Entsendungssituation angepasst wird.

## 2.2 Facetten und Abläufe von Entsendungen

In der Beratungspraxis konnte der Verfasser eine Vielzahl unterschiedlicher Entsendungssachverhalte kennen lernen, die im Folgenden übersichtsmäßig dargestellt werden sollen. Entsendungen größeren Umfangs werden regelmäßig in international aufgestellten Großunternehmen vorgenommen. Diese sind in der Regel weltweit tätig, wobei den Herkunftsländern Indien und China die Rolle von Produktionsorten genauso zukommt wie immer mehr die Rolle von Absatzmärkten. Die Großunternehmen kommen aus allen erdenklichen Wirtschaftsbereichen, für Entsendungen aus Indien und China gibt es jedoch einen Schwerpunkt im Bereich IT und Ingenieurwesen. Die Hauptsitze der Unternehmen, die in Deutschland für relevante Entsendungszahlen verantwortlich sind, befinden sich entweder in Deutschland selbst, in anderen Industriestaaten oder zunehmend in Schwellenländern. Allein Unternehmen mit Hauptsitz in Deutschland beschäftigen im Ausland ca. 2,5 Millionen Menschen, mit welchen sie einen Jahresumsatz in Höhe von mehr als 500 Mrd. Euro erwirtschaften (Olfert 2012: 229). In den beiden letztgenannten Fällen verfügen diese Unternehmen über Niederlassungen in Deutschland, die teilweise selbst schon lange etabliert sind. Im Inland wird dann sowohl produziert als auch hauptsächlich Absatz betrieben. Den Personalabteilungen der Unternehmen kommt die Rolle der praktischen Umsetzung der Versetzung zu. Dies umfasst die Auswahl der zu entsendenden Mitarbeiter, deren Vorbereitung, die Betreuung während der Entsendung und die Wiedereingliederung sowie ggf. die Evaluierung des Erfolges (Oechsler 2006: 546ff.). Bei langfristig geplanten Entsendungen wird das Unternehmen dem Mitarbeiter und dessen Familie in allen genannten Stufen umfangreiche Unterstützung zur Seite stellen. Diese wird regelmäßig Sprachkurse, interkulturelles Training, Hilfe bei der Wohnungs-, Kindergarten-, Schulsuche, Bereitstellen von Arbeitsstellen für Ehegatten etc. umfassen. Großunternehmen verfügen oft über sogenannte Mobility-Abteilungen. Diese sind von den Personalabteilungen (teilweise) losgelöste Organisationseinheiten, welche ausschließlich die firmeninterne Mobilität der Mitarbeiter bewerkstelligen. Dabei arbeiten sie mit den Personalabteilungen der entsendenden und der aufnehmenden Niederlassung zusammen, aber

auch mit den bisherigen und zukünftigen operativen Vorgesetzten der Fachkraft. Eine Mobility-Abteilung ist unter Umständen nochmals unterteilt und arbeitet je nach Entsendungssituation nach eigenen Abläufen. In kunden- und projektgesteuerten Branchen wird dann zwischen kurzfristigen und hochdringenden Kundeneinsätzen und längerfristig geplanten Versetzungsrunden unterschieden. Die einwanderungsrechtliche Betreuung der Prozesse erfolgt durch eigene Rechtsabteilungen oder durch außenstehende Rechtsdienstleistungsanbieter. Eine weitere wichtige Determinante ist der Grundsatz der Compliance. Das Ziel des Einhaltens aller gesetzlichen Regelungen in jedem Land, in welchem das Unternehmen tätig ist, stellt insbesondere bei globaler Mitarbeitermobilität eine große Herausforderung dar.<sup>6</sup> Deshalb ist die Unabhängigkeit der Mobility-Abteilungen von großer Bedeutung. Ihnen obliegt die Wahrung der einwanderungsrechtlichen Complianceanforderungen des Unternehmens. Oftmals sind die selbstgegebenen Complianceziele dann auch enger gefasst als die Behörden zuweilen bestimmte Vorschriften auslegen.<sup>7</sup>

Das Vornehmen von Entsendungen erwächst verschiedenen Motiven (Oechsler 2006: 544). Zunächst kann es sich dabei um den Ausfluss eines bestimmten Karrieremodells handeln. Eine Auslandsverwendung wird dann als wichtiger Teil des Fortkommens im Unternehmen betrachtet. Andere Entsendungen sind eher im Zusammenhang mit bestimmten Kundenprojekten und Vertragserfüllungen zu sehen. Insbesondere in der IT-Branche werden Aufträge durch weltweites Zusammenziehen genau angepasster Kompetenzteams ausgeführt. Die unterschiedlichen Beweggründe für Entsendungen führen zu unterschiedlich langen Entsendezeiten. Diese reichen bei kurzen Projekteinsätzen von wenigen Monaten über lange Montage- und Kundeneinsätze von ein bis drei Jahren zu vorgeplanten Stellenbesetzungen von zwei bis vier oder mehr Jahren (Olfert 2012: 230).

### 2.3 Die Herkunftsländer Indien und China

Indien spielt zahlenmäßig bei den Entsendungen eine größere Rolle als China. Dies ist vor dem Hintergrund der vorherrschenden Wirtschaftsstrukturen zu verstehen und ist auch durch die Dienstleistungs- und IT-Lastigkeit der dortigen Wirtschaft zu erklären. Dennoch steigt auch die

6 Vgl. für das deutsche Recht Pelz (2010: Rn. 9 ff.)

7 Vgl. zu Grundsätzen von Compliance-Organisation Lampert (2010: Rn. 9ff., Rn. 18).

Zahl der chinesischen Fachkräfte, die nach Deutschland versetzt werden. Für IT-Firmen und Technologiekonzerne ist Indien ein großer Produktions- und Abnehmerstandort geworden. IT- und Ingenieursfirmen, die sowohl in Deutschland als auch in Indien stark vertreten sind, verzeichnen deshalb mitunter entsprechend große Personalbewegungen zwischen den beiden Ländern. Die Masse der indischen und chinesischen Mitarbeiter wird eher zur Projektausführung in Deutschland herangezogen, als dass sie an üblichen Auslandsverwendungsdurchläufen teilhaben. Darüber hinaus werden viele sehr junge Mitarbeiter entsandt, um sie in Deutschland an Trainings teilhaben zu lassen. Für Indien sei insbesondere noch auf die Familienverhältnisse eingegangen. Die Fachkräfte sind oft schon im jungen Alter verheiratet, der Ehepartner verfügt meistens ebenfalls über einen Hochschulabschluss und ist oft an der Teilnahme am Arbeitsmarkt interessiert. Dass die Familie samt Kindern mitziehen kann, ist stets eine wichtige Voraussetzung. Gleichzeitig wünschen sich die Familien oft Flexibilität, was die Schule angeht. Je nach Zeitraum der Entsendung ziehen es die Eltern vor, die Kinder das laufende Schuljahr in Indien beenden zu lassen und sie erst später nachzuholen, oder entsprechend früher auszureisen, um den Schulanfang in Indien nicht zu verpassen. Wichtig ist weiterhin immer wieder die Möglichkeit, die Eltern nachzuholen, was in der Regel rechtlich nicht möglich ist.

### 3.    **Rechtsgrundlagen der konzerninternen Entsendungen und deren administrative Umsetzung**

#### 3.1    **Einführung**

Das deutsche Aufenthaltsrecht unterscheidet zunächst nicht nach verschiedenen Beschäftigungsarten. Der vierte Abschnitt des Aufenthaltsgesetzes, der den Aufenthalt zum Zwecke der Erwerbstätigkeit regelt, nimmt eine Unterscheidung zwischen selbständiger Tätigkeit (§ 21 AufenthG) und Beschäftigung (§ 18 AufenthG) vor.<sup>8</sup> Als Beschäftigung wird dabei jede unselbständige Erwerbstätigkeit im Sinne von § 7 des Vierten Buches Sozialgesetzbuch (vgl. § 2 Abs. 2 AufenthG) verstanden, welcher eine Definition des Begriffes für das Sozialrecht vornimmt und das Arbeitsverhältnis als solches im Blick hat.<sup>9</sup> Lediglich in § 19a AufenthG wird für die Blaue Kar-

8    Vgl. auch den Beitrag von Mayer in diesem Band.

9    Vgl. auch Fehrenbacher (2013a: zu Abs. 1 Nr. 3).

te EU hineingelesen, dass ein lokaler Arbeitsvertrag vorliegen muss (Fehrenbacher 2013b: Abs. 1 Nr. 1; BMI 2012), ohne dass sich dies allerdings aus dem Wortlaut der Norm ergäbe. Auf Ebene des Aufenthaltsgesetzes wird somit nicht nennenswert zwischen Entsendung in Inland und lokaler Anstellung im Inland unterschieden. Dies geschieht erst auf der Ebene der aufgrund des AufenthG erlassenen Rechtsverordnungen. Der Gesetzgeber hat in § 42 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG das Bundesministerium für Arbeit und Soziales dazu ermächtigt, Berufsgruppen zu bestimmen, bei denen eine Beschäftigung ausländischer Erwerbstätiger zugelassen werden kann. Dies ist durch Erlass der Beschäftigungsverordnung geschehen, in welcher das Erfordernis und die Modalitäten der Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit gem. § 42 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG geregelt werden.

### 3.2 Allgemeine rechtliche Rahmenbedingungen

Auf der Ebene des Europarechts besteht hingegen eine erkennbare Unterscheidung zwischen Entsendungs- und Anstellungssituationen. So stehen der Entsenderichtlinie (Richtlinie 96/71/EG)<sup>10</sup> und derzeit dem Vorschlag für eine Richtlinie zur konzerninternen Entsendung (sog. ICT-Richtlinie) (KOM 2010) für die Regelung von Entsendungen (Peers et al. 2012: 95ff.) die Hochqualifiziertenrichtlinie (Richtlinie 2009/50/EG)<sup>11</sup> für die Angelegenheiten der lokal Angestellten (Peers et al. 2012: 47ff.) gegenüber.

Im Völkerrecht werden für den Dienstleistungssektor durch das Allgemeine Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen (GATS)<sup>12</sup> Festlegungen getroffen, welche im Rahmen der Dienstleistungserbringung zwischen Mitgliedstaaten der Welthandelsorganisation auch den Bereich der Entsendungen zur Werkstellung der Dienstleistung im Ausland tangieren. Im Mode 4 des GATS (natürliche Personen im Ausland zur Dienstleistungserbringung) werden Festlegungen bezüglich der Anwesenheit von ausländischen Arbeitnehmern im Inland getroffen (Peers et al. 2012: 105ff.). Soweit daraus Verpflichtungen folgen, werden diese von dem ICT-Richtlinienentwurf aufgegriffen (KOM 2010: 3, Erwägungsgrund Nr. 10).

10 Richtlinie 96/71/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16.12.1996 über die Entsendung von Arbeitnehmern im Rahmen der Erbringung von Dienstleistungen (ABl. EG L 18).

11 Richtlinie 2009/50/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25.05.2009 über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. EG L 155/17).

12 Allgemeines Übereinkommen über den Handel mit Dienstleistungen (BGBl. II 1994 S. 1643).

Für das deutsche aufenthaltsrechtliche Verfahren sind neben speziellen Erteilungsvoraussetzungen stets die allgemeinen Erteilungsvoraussetzungen des § 5 AufenthG zu berücksichtigen, die bei jeder Art von Einwanderung Drittstaatsangehöriger erfüllt sein müssen (Huber 2010: § 5 Rn. 1). Dies sind etwa die Erfüllung der Passpflicht, das Nichtbestehen eines Ausweisungsgrundes und die Sicherung des Lebensunterhalts (§ 5 Abs. 1 Nr. 4, 2, 1 AufenthG).

### 3.3 Die einzelnen Rechtsgrundlagen für Entsendungen

#### 3.3.1 Die entsandte Person

Da indische und chinesische Staatsbürger bei der Einreise nach Deutschland der Visumpflicht unterliegen,<sup>13</sup> wird der Antrag auf ein Visum zur Einreise ins Bundesgebiet gemäß § 6 Abs. 3 AufenthG (nationales Visum) durch die im Ausland zuständige Auslandsvertretung (vgl. § 71 Abs. 2 AufenthG) beschieden. Die Erteilung richtet sich nach den für die später im Inland zu erteilende Aufenthaltserlaubnis geltenden Vorschriften (vgl. § 6 Abs. 3 S. 2 AufenthG). Dies ist für Entsendungen der § 18 Abs. 4 AufenthG, welcher die Erteilung eines Aufenthaltstitels für eine qualifizierte Beschäftigung regelt. Der nun anknüpfende § 39 AufenthG legt fest, dass ein Aufenthaltstitel, der die Ausübung einer Beschäftigung erlaubt, grundsätzlich nur mit Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit erteilt werden kann (Breidenbach 2008: Rn. 237ff.). Die Zustimmung der Bundesagentur wird durch die Beschäftigungsverordnung geregelt. Hier kommen als Grundlage für die Zustimmung der Bundesagentur die Beschäftigung im internationalen Personalaustausch nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV, als leitende Angestellte oder Spezialist nach § 4 BeschV, als längerfristig entsandte Arbeitnehmer nach § 19 Abs. 2 BeschV, zur Vorbereitung eines Auslandsprojektes nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 BeschV, aufgrund Privilegierung bestimmter Staatsangehöriger nach § 26 BeschV oder auf Grundlage des WTO-Rechts nach § 29 Abs. 5 BeschV in Betracht.

Der zahlenmäßig und für diese Betrachtung maßgebliche internationale Personalaustausch nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV ist ein besonderes Ver-

13 Verordnung (EG) Nr. 539/2001 des Rates vom 15.03.2001 zur Aufstellung der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums sein müssen, sowie der Liste der Drittländer, deren Staatsangehörige von dieser Visumpflicht befreit sind, Anhang II (ABl. Nr. L 81).



fahren, welches ausschließlich auf Entsendungssachverhalte ausgerichtet ist. Zulässig ist er für Unternehmen, welche über eine Niederlassung in Deutschland und mindestens eine weitere im Ausland verfügen. Um einen Mitarbeiter ins Inland entsenden zu können (Inbound-Bewegung), muss das Unternehmen einen anderen Mitarbeiter aus Deutschland heraus entsandt haben (Outbound-Bewegung). Die Anzahl der für Inbound-Bewegungen zur Verfügung stehenden Personalaustauschplätze ergibt sich also aus der Anzahl der Outbound-Bewegungen. Dies wird über eine von dem Arbeitgeber einzureichende Personalaustauschliste von der Bundesagentur geprüft (BA 2013c: 2.31.122). Dahinter steht der Gedanke der Arbeitsmarktneutralität, weshalb die Zustimmung der Bundesagentur auch ohne Vorrangprüfung erfolgen kann (Hailbronner 2012b: Rn 40). Der Aufenthalt eines Mitarbeiters im Personalaustausch ist auf drei Jahre beschränkt. Danach kann der Aufenthaltstitel nicht mehr auf Grundlage von § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV verlängert werden. Erst nach angemessen langer Abwesenheit vom Bundesgebiet kann erneut ein Personalaustauschplatz in Anspruch genommen werden (BA 2013b: 2.10.111). Um für den Personalaustausch in Frage zu kommen, muss die Fachkraft über einen Hochschulabschluss oder eine vergleichbare Qualifikation verfügen. Eine Mindestzugehörigkeitszeit zum ausländischen Unternehmensteil ist nicht erforderlich.

Daneben stimmt die Bundesagentur Entsendungen auch gem. § 4 Nr. 1 BeschV oder, sofern die Voraussetzungen des GATS erfüllt sind, nach § 29 Abs. 5 BeschV zu, wenn es sich bei den Mitarbeitern um leitende Angestellte oder Spezialisten handelt. Bei Ersteren handelt es sich in Anlehnung an die Definition in § 5 Abs. 3 Betriebsverfassungsgesetz um Personen mit Personal-, Budget- oder Planungsverantwortung, während Spezialisten solche Mitarbeiter sind, die über unternehmensspezifische Spezialkenntnisse verfügen. Bei beiden gilt eine Mindestvorbeschäftigungszeit im ausländischen Unternehmensteil von einem Jahr vor Erteilung der Zustimmung (BA 2013b: 2.29.501). Zustimmungen nach dieser Norm können auch bei lokaler Anstellung im deutschen Unternehmensteil erfolgen (BA 2013b: 2.04.000). Aufgrund der besonderen Qualifikationen der Mitarbeiter entfällt auch hier die Vorrangprüfung.

Weiter können Zustimmungen für längerfristig entsandte Arbeitnehmer nach § 19 Abs. 2 BeschV, zur Vorbereitung eines Auslandsprojektes nach § 10 Abs. 1 Nr. 2 BeschV oder auf Grundlage des WTO-Rechts nach § 29 Abs. 5 BeschV ergehen. Diese Einwanderungskategorien sind zahlenmäßig weniger relevant als die beiden vorgenannten. Bei ihnen steht

nicht die Versetzung des Mitarbeiters, sondern der Bedarf an Fachkräften zur Ausführung eines vertraglich definierten Kundenprojekts im Vordergrund. Unwichtig sind sie deshalb jedoch nicht, da auch eine projektbezogene Entsendung mehrere Jahre andauern kann.

Einige Entsendungskonstellationen eignen sich auch für die Blaue Karte EU. Sofern nur ein lokales Anstellungsverhältnis begründet wird, soll auch ein ruhend gestellter Arbeitsvertrag mit dem Heimatunternehmen nicht schaden (BMI 2012: 4).

### 3.3.2 Familiennachzug

Der Familiennachzug des Ehegatten und der Kinder einer Fachkraft richtet sich nach den §§ 29-32 AufenthG. Voraussetzung für den mit- oder nachziehenden Ehegatten ist insbesondere die von § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3e AufenthG verlangte voraussichtliche mindestens einjährige Aufenthaltszeit im Bundesgebiet. Bei Entsendungen, die kürzer als ein Jahr andauern sollen, ist der Ehegattennachzug und damit regelmäßig der gesamte Familiennachzug nicht möglich. Dies ist für Familien, insbesondere für junge Familien aus Indien, ein Kriterium, sich im Zweifel gegen Deutschland und für eine Entsendung in ein anderes Land zu entscheiden. Die Lebensunterhaltssicherung für die gesamte Familien als weitere Voraussetzung (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) stellt für die in Frage stehende Klientel regelmäßig keine Hürde dar. Zuweilen sorgt das Erfordernis ausreichenden Wohnraums gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG für Schwierigkeiten, nämlich dann, wenn die Familie zu Beginn längere Zeit im Hotel lebt oder der Mitarbeiter vorab alleine eingereist ist und sich zunächst eine kleinere Wohnung genommen hat. Bei der Visumerteilung unterliegen die Ehegatten gemäß § 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG der Pflicht, Deutschkenntnisse einfacher Art nachzuweisen, das heißt nach § 2 Abs. 9 AufenthG Sprachniveau A1.<sup>14</sup> Davon kann nach § 30 Abs. 1 S. 3 Nr. 3 AufenthG abgesehen werden, wenn bei dem Ehegatten ein erkennbar geringer Integrationsbedarf besteht. Hier wird auf das Integrationsrecht verwiesen und ist eine Prognoseentscheidung zu treffen (vgl. 30.1.4.2.3.1 AVwV AufenthG).<sup>15</sup> Nach § 4 Abs. 2 S. 2 Integrationskursverordnung ist erkennbar geringer Integrationsbedarf dann anzunehmen, wenn der Ehegatte über einen Hoch-

14 Vgl. zum Sprachnachweis: Hoffmann (2008: Rn. 15ff.).

15 Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Aufenthaltsgesetz vom 26.10.2009, GMBI. S. 878.

schulabschluss verfügt und die Annahme gerechtfertigt ist, dass er sich vor allem in das wirtschaftliche Leben in Deutschland integrieren wird. Diese Prognoseentscheidung verläuft in der Praxis ganz überwiegend positiv, da die Ehegatten fast immer über einen Hochschulabschluss und Berufserfahrung verfügen, sehr oft auch in MINT-Fächern oder jedenfalls in einem Bereich, in dem es in Deutschland Stellen zu besetzen gibt, die keine Deutschkenntnisse erfordern.

Bei dem Arbeitsmarktzugang für die Ehegatten von entsandten Fachkräften ergaben sich in der Vergangenheit Unterschiede, je nach beschäftigungsrechtlicher Einordnung des Stammberechtigten. Mit Inkrafttreten des Gesetzes zur Verbesserung der Rechte von international Schutzberechtigten und ausländischen Arbeitnehmern (zum 06.09.2013) ist in § 27 Abs. 5 AufenthG geregelt, dass Inhaber eines Aufenthaltstitels aus familiären Gründen zur Ausübung einer Erwerbstätigkeit berechtigt sind.

### 3.3.3 Verfestigung

Die Verfestigung des Aufenthalts einer entsandten Fachkraft ist von dem vorübergehenden Charakter der Versetzung und der Übernahme des Gedankens der zeitlichen Begrenztheit des Aufenthalts im Bundesgebiet durch den Gesetzgeber geprägt. Verfestigung bedeutet dabei sowohl die Öffnung des Umfangs der zugelassenen Erwerbstätigkeit als auch die Entfristung des Aufenthaltsrechts an sich. Eine im internationalen Personalaustausch oder für einen Spezialisten ergangene Aufenthaltserlaubnis ergeht stets mit Bindung an den jeweiligen Arbeitgeber und wird auf das Enddatum der Versetzung befristet. Verlängerungen hängen von der entsprechend vorgetragenen Absicht des Arbeitgebers ab. Eine Öffnung der Beschäftigungserlaubnis erfolgt im Personalaustausch gar nicht, da der als Öffnungsnorm fungierende § 9 BeschV keine Anwendung auf zeitlich begrenzte Beschäftigungen findet (§ 9 Abs. 2 Nr. 2 und Abs. 3 S. 2 BeschV). Anders bei leitenden Angestellten und Spezialisten nach § 4 oder 29 Abs. 5 BeschV, die auch in der Entsendungssituation in den Genuss des § 9 BeschV kommen. Sofern sie als indische Staatsangehörige aufgrund des deutsch-indischen Sozialversicherungsabkommens<sup>16</sup> von der Sozialversicherungspflicht entbunden sind, öffnet sich für sie der Arbeitsmarkt nach drei (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BeschV), ansonsten schon nach zwei Jahren (§ 9 Abs. 1

16 Abkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Indien über Sozialversicherung vom 08.10.2008, in Kraft getreten am 01.10.2009.

Nr. 1 BeschV). Die Verlängerung des Aufenthaltsrechts selbst kann bereits an § 8 Abs. 2 AufenthG scheitern, sollte die erste Aufenthaltserlaubnis von der Behörde mit einer Nebenbestimmung die Verlängerung ausgeschlossen haben (Hailbronner 2012a: Rn 19ff.). Für solche Fälle bestimmt die Norm, dass der Titel in der Regel nicht verlängert werden kann. Ein unbefristetes Aufenthaltsrecht kann ansonsten nach fünf Jahren durch Erteilung einer Niederlassungserlaubnis erlangt werden, wobei auch hier die Befreiung von der Sozialversicherungspflicht entgegensteht, sofern nicht adäquate private Vorsorge nachgewiesen werden kann (§ 9 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG).

### 3.4 Vergleich mit der Rechtslage bei lokaler Anstellung

#### 3.4.1 Entsandte Fachkraft vs. lokal angestellte Fachkraft

Für Fachkräfte, die einen Arbeitsvertrag mit einem deutschen Arbeitgeber erhalten haben, werden seit dem 1. August 2012<sup>17</sup> hauptsächlich Blaue Karten EU nach § 19a AufenthG erteilt. Dieser normiert erstmals einen Anspruch auf Erteilung eines Aufenthaltstitels zu Erwerbszwecken (§ 19a Abs. 1 AufenthG: „Einem Ausländer wird eine Blaue Karte EU [...] erteilt“) (Fehrenbacher 2013b). Damit bleibt der Migrationsverwaltung nach Bejahung der Erteilungsvoraussetzungen kein Entscheidungsspielraum mehr, wie dies bei der Aufenthaltserlaubnis nach § 18 Abs. 4 AufenthG für entsandte Fachkräfte der Fall ist. Während bei lokal Angestellten der Gesetzgeber selbst die Erteilungsvoraussetzungen abschließend bestimmt hat, bleibt der Migrationsverwaltung bei Entsendungssituationen erheblicher Spielraum, insbesondere was die Beurteilung der Gehälter angeht.

Was die konkrete Situation der Ersterteilung angeht, erhalten beide zunächst Aufenthaltstitel, die an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden sind. Weniger Rechte werden der entsandten Fachkraft beim vorübergehenden Verlassen des Bundesgebietes eingeräumt. Schon nach sechs, nicht erst nach zwölf Monaten Abwesenheit vom Bundesgebiet wird der Titel ungültig, vgl. § 51 Abs. 1 Nr. 7 und Abs. 6 AufenthG. Innereuropäische Mobilität genießt die entsandte Fachkraft ebenso weniger. Das 18-monatige Innehaben einer Blauen Karte EU lässt die Visumpflicht bei der Weiterwanderung in einen zweiten EU-Mitgliedstaat entfallen (vgl. Art. 18 der

17 Zu diesem Zeitpunkt trat das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie der Europäischen Union vom 01.06.2012 (BGBl. I S. 1224) in Kraft.

Hochqualifizierten-RL<sup>18</sup>). Ein weiterer Unterschied besteht bei der Ersterteilungsdauer: Werden die Gültigkeitszeiträume der Aufenthaltserlaubnisse bei Entsendungen streng an die Dauer der Entsendung angepasst, so hat der Gesetzgeber bei befristeten lokalen Anstellungen für die Blaue Karte EU bestimmt, dass diese für die Dauer des Arbeitsverhältnisses zuzüglich dreier Monate ausgestellt werden soll, § 19a Abs. 3 S. 2 AufenthG, bei erstmaliger Erteilung aber maximal für 4 Jahr § 9a Abs. 3 S. 1 AufenthG.

### 3.4.2 Familiennachzug

Die Ehegatten lokal angestellter Fachkräfte sind über die Blaue-Karte-Regelungen erkennbar privilegiert. Sie müssen zum Visumantrag keine A1 Sprachkenntnisse nachweisen (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 AufenthG). Die Fachkraft muss auch nicht mindestens für ein Jahr im Bundesgebiet angestellt werden, damit der Familiennachzug genehmigt wird (§ 30 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 g) AufenthG). So steht auch ein auf wenige Monate befristeter Arbeitsvertrag dem Nachzug der gesamten Familie nicht entgegen. Auch die Reiseflexibilität ist höher, denn die Aufenthaltstitel von Familienangehörigen eines Blaue Karte EU-Inhabers erlöschen, wie bei dem Stammberechtigten, erst nach zwölf Monaten (§ 51 Abs. 10 AufenthG).

### 3.4.3 Verfestigung

Blaue Karte EU-Inhaber erhalten nach zwei Jahren über § 9 Abs. 1 Nr. 1 BeschV eine Beschäftigungserlaubnis, die nicht mehr arbeitgebergebunden ist. Sie können bereits nach 21 Monaten eine Niederlassungserlaubnis erhalten.

## 4. Konzerninterne Entsendungen als Einwanderungskanal

Der rechtlichen Ungleichbehandlung steht eine Reihe von tatsächlichen Vorteilen gegenüber. Konzerninterne Entsendungen stellen sowohl für die ausländischen Arbeitnehmer als auch für Deutschland einen attraktiven Einwanderungskanal dar. Die einzelnen Fachkräfte profitieren persönlich

18 RL 2009/50/EG.

und beruflich. Deutschland erfährt eine kulturelle und wirtschaftliche Bereicherung. Für Großunternehmen sind sie wichtiger Innovationsmotor und Karrierevehikel genauso wie ein Weg der effizienten Arbeitsallokation.

#### 4.1 Betrachtung aus Sicht des Einwandernden

Ohne die Hürden einer Neubewerbung, womöglich noch bei einem Unternehmen, welches keine Erfahrung mit internationaler Personalgewinnung gesammelt hat, werden bei Entsendungen die Arbeitnehmer von migrationserfahrenen Personalabteilungen begleitet. Der einzelne Mitarbeiter erhält durch eine Entsendung in der Regel eine Aufwertung im Unternehmen und kann sich weiter qualifizieren (Oechsler 2006: 544). Häufig ist eine Entsendung auch finanziell reizvoll. Dies gilt besonders für Mitarbeiter aus Indien und China, welche, um die Zustimmung der Bundesagentur für Arbeit zum Aufenthaltstitel zu erhalten,<sup>19</sup> gemessen an ihren Ursprungsgehältern gewaltige Lohnsteigerungen erfahren. Gleichzeitig ermöglicht die Entsendung dem Einzelnen, auf eine vergleichbar unkomplizierte und weitgehend risikofreie Art und Weise Deutschland als neuen Lebensort kennen zu lernen. Die Fachkraft reist mit einem festen Job in der Tasche (und meist akademisch gebildeten Ehegatten und mit Kindern) ein, und zwar bei einem Unternehmen, dessen Abläufe, Ansprechpartner und Kultur ihr bereits bekannt sind. So stehen dem Einwanderungsprozess weitaus weniger Hürden entgegen. Auch die individuelle Schwelle, sich unternehmensintern um eine Stelle in einem anderen Land zu bemühen, ist weitaus niedriger als bei der Option, die eigene Stelle im Ausland vollständig aufgeben zu müssen, um sich aus der Ferne im womöglich unbekannten Deutschland zu bewerben. Hinzu kommt, dass Unternehmen, welche konzerninterne Entsendungen vornehmen, meistens umfangreiche Unterstützung für die Familie des Arbeitnehmers zur Verfügung stellen, angefangen bei der Übernahme der direkten Einwanderungskosten bis hin zum Bereitstellen von Arbeitsstellen für den mitziehenden Ehegatten. Aus dieser privatwirtschaftlichen Anstrengung erwächst eine offene firmeninterne Willkommenskultur, welche der Integration dieser Einwanderergruppe in Deutschland zugutekommt.

19 § 39 AufenthG.

## 4.2 Betrachtung aus Sicht des Arbeitgebers

Entsendungen sind für weltweit aufgestellte Unternehmen ein Mittel des Personalmanagements. Ihnen kommt eine gewichtige Rolle bei der Bewerksstellung wirtschaftlicher Aktivität in den Zielländern zu. Die Auftrags- und Projektbezogenheit heutiger Wirtschaftsabläufe erfordert die schnelle und planbare Allokation von Mitarbeitern an bestimmten Orten für bestimmte Zeiträume (KOM 2010: Erwägungsgrund Nr. 6).

Des Weiteren dienen Entsendungen der Personalqualifikation und der Karriereentwicklung sowie der Stärkung der Unternehmensidentität (Oechsler 2006: 541, 544). Mittels konzerninterner Entsendungen wird stets auch ein Beitrag zu Wissensaustausch und Fähigkeitstransfer geleistet (KOM 2010: Erwägungsgrund Nr. 6). Insgesamt stärkt dies die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und die Entwicklung des Wissensstandortes Deutschland.

Die rechtlichen Eigenarten des Einwanderungskanal sind ebenfalls von Vorteil für den Arbeitgeber. So handelt es sich bei dem Personalaustauschverfahren nach § 10 Abs. 1 Nr. 1 BeschV um ein besonders schnelles Zustimmungsverfahren. Die im Aufenthaltstitel festgelegte Bindung an den Arbeitgeber verschafft dem Unternehmen Planungssicherheit und hilft ihm, die Fachkraft nach Ende der Entsendung in den Heimatstaat zurückversetzen zu können.<sup>20</sup>

## 4.3 Betrachtung aus Sicht des Staates

Die Vorzüge aus Sicht des Staates decken sich mit denjenigen der einzelnen Fachkraft. Deutschland erhält ohne große Werbungsanstrengungen eine kontinuierliche Zuwanderung von Fachkräften aus Indien und China. Die Arbeitgeber der Fachkräfte übernehmen einen Großteil der persönlichen Migrationskosten, bei der Integration sind keine nennenswerten staatlichen Aufwendungen zu erwarten. Die örtliche Wirtschaft profitiert, da Wissen und Innovationen fließen können und Großprojekte im Inland durch internationale Zusammenarbeit von Mitarbeitern ausgeführt werden können.

20 Vgl. bezüglich Entsendungen gering qualifizierter Arbeitnehmer Thym (2010: 171ff.).

## 5. Diskussion und Empfehlungen

Trotz der vielseitigen Vorteile ist auffällig, wie wenig politische und rechtliche Beachtung der Einwanderergruppe der entsandten Fachkräfte und ihrer Familien geschenkt wird.

Um ein Beispiel zu bilden: Nach derzeitiger Rechtslage wird ein 33 Jahre alter promovierter IT-Spezialist mit Familie, der in Indien über fünf Jahre Berufserfahrung, einen unbefristeten Vertrag bei einem weltbekannten Softwareunternehmen verfügt, sich fachwissenschaftlich äußert und mit einer großzügigen Entsendungsvereinbarung mit vollumfänglicher Unterstützung für drei Jahre mit einem Gehalt von 80.000 Euro nach Deutschland kommen soll, erheblich benachteiligt gegenüber einem 25-jährigen Berufseinsteiger mit Bachelorabschluss und Familie, der einen auf ein Jahr befristeten Arbeitsvertrag mit einem Gehalt von 37.000 Euro bei einem Start-up-Unternehmen im IT-Bereich bekommen hat. Aus Sicht der Fachkräftegewinnung ergibt die Privilegierung des Zweiten keinen Sinn. Beide sind für Deutschland wichtige potentielle langfristige Fachkräfte und zukünftige Staatsbürger. Dem Einen nach 21 Monaten die Niederlassungserlaubnis anzudienen, den Anderen darauf aber fünf Jahre warten zu lassen, bedeutet ein Verlustrisiko einzugehen, welches sich mit dem Gedanken des weltweiten Kampfs um Talente nicht vereinbaren lässt. Dies gilt umso mehr, als bei Ersterem die Einordnung als Entsandter nur einer Drittentscheidung, nämlich derjenigen des Arbeitgebers, geschuldet ist, der je nach weltweiter Entsendungspolitik sich aufgrund unternehmenseigener Interessen für ein Entsendungsmodell unter Beibehaltung des indischen Arbeitsvertrages oder zufällig doch für die Begründung eines neuen Arbeitsverhältnisses mit dem deutschen Unternehmensteil entscheidet (Thym 2010: 171ff.). Die rechtliche Ungleichbehandlung stellt sich insofern für den Einzelnen als nicht beeinflussbares Zufallsprodukt dar.

Bei einem derart klar formulierten politischen Ziel (vgl. BMAS 2011) wie der Fachkräftegewinnung müsste Raum sein, diese Einwanderergruppe stärker wahrzunehmen und eher in die Werbe- und Integrationspolitiken einzubinden. Aus Sicht des Staates ist es sekundär, welche Vertragsgestaltung der Besetzung einer Stelle im Bundesgebiet zugrunde liegt. Jede eingereiste Fachkraft sollte in gleicher Weise als Gewinn betrachtet werden, egal ob sie vor Ort angestellt oder „nur“ eine Stelle vorzuweisen hat. Aus Sicht der Fachkräftegewinnung gibt es keine guten Gründe für eine Un-



gleichbehandlung.<sup>21</sup> Daraus folgt auch, dass das staatliche Interesse gegebenenfalls von dem Interesse des Arbeitgebers abweicht. Denn die Unternehmen wollen nach Ende der Entsendung ihre eigenen Zukunftspläne mit dem Mitarbeiter verwirklichen. Hingegen folgt aus dem Ziel der Fachkräftegewinnung stets ein Interesse am Verbleib der Fachkraft und ihrer Familie im Inland.

### 5.1 Einwanderungsrecht

Die aufgezeigten rechtlichen Unterschiede zwischen lokal angestellten und entsandten Fachkräften sind deshalb im Sinne der Fachkräftegewinnung zu überdenken. Ein sachlicher Grund, nur wegen des Zufalls einer anderen rechtlichen Ausgestaltung des Arbeitsverhältnisses in Deutschland derartige Unterscheidungen zu treffen, ist nicht erkennbar. Ein Rechtsgrund zur Unterscheidung folgt allemal den Verpflichtungen der Bundesrepublik, im Rahmen des WTO- und Europarechts persönliche Dienstleistungserbringung im Inland zuzulassen und Gesetze zukünftig (ICT)-richtlinienkonform zu gestalten.

### 5.2 Integrationspolitik

Die Werbung um ausländische Fachkräfte im Ausland und über vielsprachige Webseiten<sup>22</sup> ist ein wichtiges Mittel zur Stärkung des Einwanderungsstandortes Deutschland. Dabei ist zu berücksichtigen, dass erfolgreiche Einwanderung zu Erwerbszwecken ein konkretes Arbeitsplatzangebot in Deutschland voraussetzt oder zumindest die Erfüllung der Voraussetzungen zum Erhalt eines Aufenthaltstitels zur Arbeitsplatzsuche nach § 18c AufenthG. Jeder Migrationswillige braucht einen einstellungswilligen Arbeitgeber. Fachkräftewerbung muss deshalb genauso im Inland durch Sensibilisierung der potenziellen Arbeitgeber stattfinden, von denen viele noch nicht global genug denken und ohne Not den Stellenpool, auf den sie zugreifen, sprachlich, geographisch etc. beschränken. In diesem Bild mit vielen an- und fortlaufenden Entwicklungsprozessen seitens der Wirtschaft, der Gesellschaft und des Staates liegt es nahe, für den Anfang erst einmal die schon bestehenden Strukturen und Einwanderungssysteme der konzerninternen Entsendung zu untersuchen, von ihnen zu ler-

21 Wenn auch der Richtlinienvorschlag in Erwägungsgrund Nr. 13 (KOM 2010) eine Unterscheidung zwischen befristeter Migration und Niederlassungsmigration macht.

22 Vgl. den Beitrag von Mayer in diesem Band.

nen und sie bei zukünftigem staatlichen Handeln und bei den beschriebenen Entwicklungen zu berücksichtigen. Auf lokaler und regionaler Ebene ist der Austausch mit den Arbeitgebern über deren Bedürfnisse und Nöte sinnvoll, um in der Migrationsverwaltung ein Bewusstsein für die Grundbedingungen moderner Arbeitsmigration und Personalmobilität zu schaffen. Gleichzeitig können Ausländerbehörden durch Präsenzzugänge ihr eigenes Interesse an der Fachkräftesicherung im Inland gegenüber den Unternehmen deutlich machen.

Des Weiteren ist es bei der Integration von Neueinwanderern wichtig, diese nicht von dem Bestand der Bevölkerung mit Migrationshintergrund her zu denken, sondern bei Fachkräften deren eigene Qualifikationen, Leistungsfähigkeit und Lebensentwürfe zur Grundlage von Integrationspolitik zu machen. Die entsandten Fachkräfte aus Indien und China sind per Gesetz (hoch)qualifiziert und sprechen in der Regel fließend Englisch. Ihre Gehälter sind auch nicht gering, denn sonst hätte die Bundesagentur ihrer Entsendung nicht zugestimmt (vgl. § 39 AufenthG). Oft haben sie schon in anderen Ländern studiert oder gearbeitet. Für Deutschland haben sie sich unter Umständen bewusst, neben anderen Entsendungsorten, entschieden. Bei dieser Einwanderergruppe sind werbende Bleibebemühungen mit der Absicht, eine Verlängerung des Aufenthaltes und eine Verfestigung zu erreichen, angebrachter als eine Zurschaustellung der gesamten Integrations- und Sozialstaatsarchitektur.

### 5.3 Verwaltungspraxis

Bei der schon im Gange befindlichen Entwicklung der Ausländerbehörden von Einrichtungen der Gefahrenabwehr zu solchen einer modernen Migrationsverwaltung (Copur/Steller 2013<sup>23</sup>) ist es wichtig zu berücksichtigen, dass bei allen Erweiterungen von Serviceangeboten, bei Umfirmierungen und Kompetenzzusammenziehungen dennoch das Prüfen von aufenthaltsrechtlichen Grundnormen und Erteilungsvoraussetzungen die wichtigste Aufgabe der Verwaltung ist. Den Vollzug des Ausländerrechts so effizient und rechtsstaatlich wie möglich zu gestalten, muss die Hauptaufgabe aller Verbesserungsbemühungen sein. Das bedeutet insbesondere: Rechtskenntnis und Sprachkompetenz der Sachbearbeiter, Erreichbarkeit und Kommunikationsfähigkeit der Behörde, Bearbeitungsgeschwin-

23 Siehe auch den Beitrag von Steller in diesem Band.

digkeit, klare Zuständigkeiten. Stehen diese Kernkompetenzen nicht im Mittelpunkt, so stehen zusätzliche Integrationsangebote und Willkommensdienstleistungen aller Art unter dem Vorbehalt der manchmal unzureichenden Erledigung der eigentlichen behördlichen Aufgabe, welche von einem Kordon von Zusatzmaßnahmen abgedeckt werden muss. Viele dieser zusätzlichen Maßnahmen wären nicht oder in geringerem Maße nötig, würden die zuständigen Behörden ihrer Kernarbeit in einer Weise nachkommen, die sich nicht als willkommens- und integrationshemmend darstellte. Entscheidend ist es deshalb, das Hauptaugenmerk der Verbesserungsbemühungen auf die zu Grunde liegenden rechtlichen Defizite und die Ausführung der Gesetze durch die Verwaltung zu richten.

# Literaturverzeichnis

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2013a):** Statistik der Bundesagentur für Arbeit. Arbeitsmarkt in Zahlen, Arbeitsgenehmigungen-EU/Zustimmungen, Nürnberg, 2009 -2012; Online: [http://statistik.arbeitsagentur.de/nn\\_31954/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche\\_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input\\_=&pageLocale=de&topicId=17350&year\\_month=201212&year\\_month.GROUP=1&search=Suchen](http://statistik.arbeitsagentur.de/nn_31954/SiteGlobals/Forms/Rubrikensuche/Rubrikensuche_Form.html?view=processForm&resourceId=210368&input_=&pageLocale=de&topicId=17350&year_month=201212&year_month.GROUP=1&search=Suchen) (18.05.2013).

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2013b):** Durchführungsanweisung zur Beschäftigungsverordnung, August 2013. Nürnberg

**BA - Bundesagentur für Arbeit (2013c):** Durchführungsanweisung zur Beschäftigungsverordnung i. d. F. v. Mai 2011, August 2013. Nürnberg

**Beauftragte - Die Beauftragte der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration (2012):** 9. Bericht der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration über die Lage der Ausländerinnen und Ausländer in Deutschland, Berlin.

**BMAS - Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011):** Fachkräftesicherung - Ziele und Maßnahmen der Bundesregierung, Berlin.

**BMI – Bundesministerium des Innern (2012):** Hinweise des Bundesministeriums des Innern zu wesentlichen Änderungen durch das Gesetz zur Umsetzung der Hochqualifizierten-Richtlinie (vom 01.06.2012, BGBl. I S. 1224), Berlin. Online: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Themen/MigrationIntegration/Auslaender/hochqualifiziertenrichtlinie.pdf?__blob=publicationFile) (09.09.2013).

**BMI – Bundesministerium des Innern** (2013): Bundesinnenminister Friedrich zieht nach sechs Monaten Blaue Karte eine positive Bilanz, Pressemitteilung vom 18.02.2013, Online: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/02/blau\\_karte.html](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2013/02/blau_karte.html) (18.05.2013).

**BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2013): Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung. Migrationsbericht 2011, Nürnberg: BAMF.

**Breidenbach, Wolfgang** (2008): § 4 Aufenthalt, B. Die einzelnen Aufenthaltsw Zwecke, I. Arbeitsmigration, in: Kluth, Winfried/Hund, Michael/Maaßen, Hans-Georg (Hg.): Zuwanderungsrecht, Baden-Baden: Nomos, Rn. 201-288.

**Copur, Burak/Steller, Birte** (2013): Etablierung von Willkommensstrukturen im Verfahren und in der Organisation der Zuwanderung, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 2/2013, 58-66.

**Däubler, Wolfgang** (2010): EGBGB, in: Däubler, Wolfgang/Hjort, Jens Peter/Schubert, Michael/Wolmerath, Martin (Hg.): Arbeitsrecht. Individualarbeitsrecht mit kollektivrechtlichen Bezügen. Handkommentar, 2010, Baden-Baden: Nomos, 1868-1920.

**Fehrenbacher, Ansgar** (2013a): § 18, in: Zeitler, Stefan (Hg.): Hypertextkommentar zum Ausländerrecht, 2013, St. Georgen im Schwarzwald: Neuer Medienverlag.

**Fehrenbacher, Ansgar** (2013b): § 19a, in: Zeitler, Stefan (Hg.): Hypertextkommentar zum Ausländerrecht, 2013, St. Georgen im Schwarzwald: Neuer Medienverlag.

**Hailbronner, Kay** (2012a): § 8, in: ders. (Hg.): Ausländerrecht. Kommentar, Stand: August 2012, Heidelberg: C.F. Müller.

**Hailbronner, Kay** (2012b): § 18, in: ders. (Hg.): Ausländerrecht. Kommentar, Stand: August 2012, Heidelberg: C.F. Müller.

**Hoffmann, Holger** (2008): § 30, in: Hofmann, Rainer/Hoffmann, Holger (Hg.) (2008): Ausländerrecht. Handkommentar, Baden-Baden: Nomos, 396-413.

**Huber, Bertold** (Hrsg.) (2010): Aufenthaltsgesetz. Kommentar, 2010, München: Verlag C.H. Beck.

**KOM – Europäische Kommission** (2010): Vorschlag der Kommission vom Juli 2010 für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen im Rahmen einer konzerninternen Entsendung, KOM(2010) 378 endgültig.

**Lampert, Thomas** (2010): § 9. Compliance-Organisation, in: Hauschka, Christoph E. (Hg.): Corporate Compliance. Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen, 2. Aufl., München: C.H. Beck, 163-178.

**Morehouse, Christal** (2013): Mit der „Schwarz-Rot-Gold“-Karte internationale Fachkräfte gewinnen. Deutschland braucht ein neues Gesamtkonzept für Zuwanderung. Diskussionspapier der Bertelsmann Stiftung, Gütersloh: Bertelsmann, Online: [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-19D029F8-0C5FAE7B/bst/xcms\\_bst\\_dms\\_37910\\_37912\\_2.pdf](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-19D029F8-0C5FAE7B/bst/xcms_bst_dms_37910_37912_2.pdf) (24.05.2013).

**Oechsler, Walter** (2006): Personal und Arbeit. Grundlagen des Human Ressource Management und der Arbeitgeber-Arbeitnehmer-Beziehungen, München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag.

**Olfert, Klaus** (2012): Personalwirtschaft, Herne: NWB Verlag.

**Peers, Steve/Guild, Elspeth/Acosta Arcarazo, Diego/Groenendijk, Kees/Moreno-Lax, Violeta** (2012): EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition. Volume 2: EU Immigration law, Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

**Pelz, Christian** (2010): § 20 Personalorganisation und Arbeitsstrafrecht, in: Hauschka, Christoph E. (Hg.): Corporate Compliance. Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen, 2. Aufl., München: C.H. Beck, 493-518.

**Rahne, Friderike** (2012): Aufenthaltsrechtliche Aspekte der nichtselbstständigen Beschäftigung ausländischer Fachkräfte aus Drittstaaten in Deutschland, in: Der Betrieb 2012, 2281-2287.

**Thym, Daniel** (2010): Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen: Mohr-Siebeck.

# Between the 'German Dream' and Reality: The Perspectives and Challenges of Chinese Investment Immigrants in Germany

Shiang-Yi-Li  
(Humboldt Universität zu Berlin)



## 1. Introduction

With higher human capital than their peers, investment immigrants are valued for their potential; they bring financial capital, other assets, and job opportunities, all of which contribute to the economic growth of the host country. Foreign investment stimulates transnational economic cooperation through the building of global business networks, which also profit local economies. Socially, it is expected that business and investment immigrants integrate more easily into mainstream society than general immigrants, since their high skills and good education prevent them from posing risks, such as unemployment or social isolation, to the host country.

Spurred by the growth of China's economy, trade, and investment, the number of Chinese investment immigrants has rapidly increased in Germany in recent years. Until 2005, at least 360 enterprises from China had settled in Hamburg (HWF 2005: 3), making it the largest metropolis for Chinese enterprises in Europe. In 2012, Germany was China's sixth largest trading partner and the largest one in the EU (Embassy of the Federal Republic of Germany Peking 2013: 3).

However, while official or semi-official reports point to increasing transnational economic cooperation and the growth of investors from the Far



East, only a few empirical studies exist on Chinese-capital enterprises in Germany, and the Chinese investment immigrants behind them have never been examined from a sociological perspective. Furthermore, much official data on the country's Chinese enterprises are either incorrect or vague. For example, Tirpitz et al. (2011: 35) indicate that there were about 600-800 Chinese enterprises in Germany until 2010, but if those listed in regional business development cooperations (Wirtschaftsförderungsgesellschaften) are counted, this figure rises to about 2,000 firms. The large differences in the official statistics imply that reports may be rather detached from reality and that inaccurate data may mislead empirical researchers. Therefore, this explorative study, which is based on qualitative, in-depth interviews, collects the experiences and views of interviewees from different Chinese-speaking countries in order to make up for the deficiency of detailed data and to shed light on issues overlooked or masked by quantitative data.

The findings of this study show that most Chinese enterprises from mainland China are still small-sized enterprises and hardly survive longer than three years. Furthermore, the 'golden age' of Taiwanese enterprises, which started in the 1990s, ended in the early 2000s. This perspective on Chinese business and investment immigrants differs greatly from that of official research reports, which tend to be optimistic. Migration involves both policy and social issues. One purpose of this paper is to explore the factors of entrepreneurial withdrawal in Germany in order to reveal why the potentials of Chinese-capital enterprises are hardly in line with Germany's society and market.

The first part of the paper focuses on the current immigration structures and ethnic entrepreneurship of Chinese immigrants in Germany. I give an occupational overview of these immigrants to illustrate the character of their entrepreneurship in the host country. The second part discusses the factors that explain the withdrawal and the high turnover rate of Chinese enterprises in order to demonstrate the limits of Chinese investment immigrants in German society. The integration difficulties of Chinese enterprises stem from inaccessible information and resources on the mainstream market and weak social support. Various deep-seated difficulties in German society are examined from a sociological perspective in order to highlight the dark sides generally unnoticed by policy makers.

## 1.1 Research Methods

This research is based on qualitative, in-depth interviews, and a preliminary quantitative questionnaire. Both aspects of the study were conducted in Berlin, Hamburg, Amsterdam, and Rotterdam between the winters of 2010 and 2012. The empirical material for this paper is extracted from the findings on Berlin and Hamburg. The interviews were held with key persons chosen from the four groups: Chinese business journalists, Chinese business consultants, Chinese business owners or managers, and members of the latter's families or employees. The questions focused on their social and career experiences and on the challenge of operating an enterprise in Germany and included their perspectives on the future. In all, 16 interviews were conducted in Berlin, 22 in Hamburg, 3 in Frankfurt, and 2 in Stuttgart.

For financial reasons, the supplementary questionnaire survey was carried out only in Berlin and Hamburg. The questionnaire contained 50 questions on the backgrounds of migrants (age, gender, motive for migration, education, and occupation), their life styles (mobility, access to information, and usage of public space) and the involvement of German and Chinese associations. The respondents were chosen from the members of Chinese associations and the staff of Chinese enterprises and were not restricted to investment immigrants. In all, 101 valid questionnaires were returned in Hamburg and 102 in Berlin.

## 1.2 Defining Chinese immigrants

'Chinese' is a word with many shades of meanings. In this study, the definition of Chinese immigrants is not based on political ideology or nationality but rather on common cultural characteristics. They include mainly people from the People's Republic of China (PRC), Hong Kong, and Taiwan, with just a few of the interviewees or respondents coming from other Asian countries. The wide scope of the definition is required because a political or national one does not grasp the complex characteristics of this ethnic group and its entrepreneurship in German society.

These Chinese immigrants from different countries interact with each other in the workplace and private life, because of their related cultures, modes of lifestyle, and languages. Despite their diverse political identity and nationality, they have constructed integrated socioeconomic ethnic

networks, as when a Taiwanese restaurant owner employs cooks from the PRC or Malaysia. For this reason, the term 'Chinese enterprise' is not easily defined by nationality. For example, one interviewee from Taiwan stated that the trade mark of his firm is Taiwanese, but its general headquarter is located in mainland China, led by a top-manager from Hong Kong, and staffed mostly by Chinese from the PRC. Thus, an operational definition based on the nationality will oversimplify the complexity of ethnic Chinese entrepreneurs in Germany. A better way to proceed is to include all Chinese cases of different national backgrounds and then analyse if any distinction exists among them.

## 2. An overview of ethnic Chinese entrepreneurship in Germany

In this paper, I classify Chinese ethnic firms into two types, according to their capital resources and formation. Traditional ethnic Chinese enterprises, such as catering, derive from the host society and can be traced back to labour recruitment since the 1970s. A new type of Chinese enterprise involves the entry of foreign capital since the 1990s and the transnational trade connections between their mother countries and the host country.

### 2.1 The development of traditional ethnic Chinese entrepreneurship since the 1970s

In the 1960s, Chinese immigration from several countries to Germany began, slightly earlier than that of Turkish immigrants. From the mid-1960s to the 1980s, most Chinese migrants were nurses and cooks, mostly recruited from Taiwan, who were drawn to West Germany because of its labour shortage. In 1967, about 2,400 Chinese immigrants lived in the country, four-fifths of whom came from Taiwan (Yü-Dembksi 2005: 47). Other Chinese came from Hong Kong and other European countries, especially from England and the Netherlands. Taiwanese cooks quickly established restaurant chains throughout West Germany. Chinese catering stimulated the development of correlated businesses, such as interior design for Chinese restaurants, import and grocery stores, all of which generated employment for Chinese newcomers. Until the 1990s, "over 80% of the Chinese in Germany relied on the catering industry for their living. [...] The peak growth of the Chinese catering industry in Germany came between

1989 and 1992, which is the period of the fall of the Berlin Wall and the reunification of Germany” (EFCO 1999: 40). In the last twenty years, the Chinese catering industry has been declining because of economic recession and increasing competition, including price wars. It has been transformed from a way to wealth into a way to make a living. However, it is still the foundation of ethnic Chinese entrepreneurship and provides a segregated job market for Chinese immigrants.

## 2.2 The entry of Chinese-capital enterprises after the 1990s

The noticeable features of Chinese entrepreneurship since the 1990s are occupational diversification, an influx of newcomers with higher education levels, and the entry of foreign capital from the Chinese speaking-countries. The first wave of Chinese investment immigrants arrived from Taiwan in the 1990s and early 2000s. Most of these persons settled in Hamburg and Düsseldorf and engaged in trade, sales, and after-sales services of IT products. However, all the interviewees who migrated during this period unanimously claimed that the ‘golden age’ of Taiwanese IT enterprises ended in the early 2000s, and none saw any chance of its revival. In Hamburg, for instance, about 90 per cent of the Taiwanese entrepreneurs who arrived in this period have withdrawn or moved to other countries, mostly to the Netherlands.

Mr Yeh, the manager of a Taiwanese IT company in Hamburg described this situation in more detail:

*There were at least about 70 Taiwanese companies located in Hamburg in the golden time. After that, both the number of Taiwanese companies and the number of their employees declined because of reduced business in Germany. As far as I know, only about five or six Taiwanese large- and medium-size electronics, IT, and logistics companies remain in Hamburg now; these include Acer, BenQ, Chicony, Evergreen, and Yang-Ming. Nowadays, the small-size firms are in the majority.*

One of the new migratory tendencies after the early 2000s is illustrated by the increasing entry of enterprises from the PRC, which has broadened investment into other fields, such as travel services, the textile industry, iron, and steel industries, and medical equipment, all of which are roughly characterized by cross-country trading and technological cooperation.

However, the interviewees who arrived after 2000 claimed that the turn-over rate of business immigrants remains high. Mr Ho from China, a business consultant in Hamburg, described his experience in the early years of this century:

*The Chinese enterprises come and go. As far as I know, in 2002, over 100 entrepreneurs from China had gotten permission for migration to Hamburg. About 80 per cent of them actually landed in Hamburg. More than half of these Chinese enterprises in Hamburg survived not longer than three years. I don't know whether they move to another city or left Germany. Hamburg opens the door to foreign investors, but survival in Germany is much more difficult than just getting residence permission.*

3. Occupational structure of Chinese immigrants

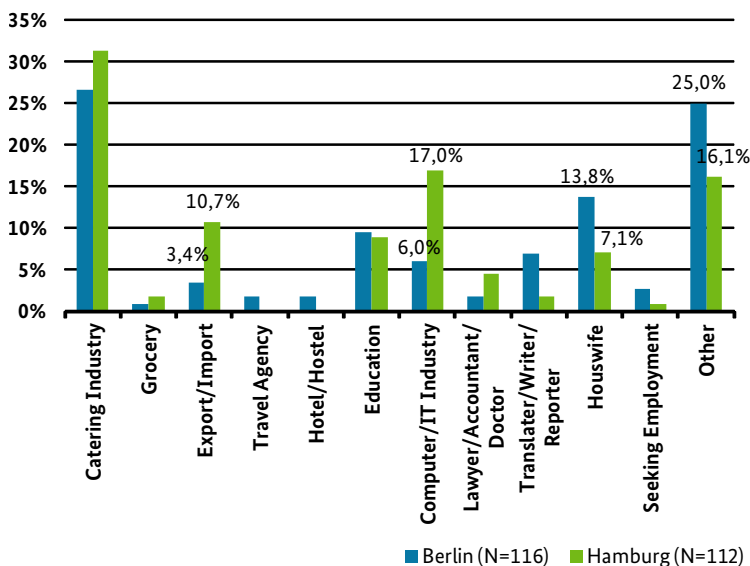
The OECD research in migrant entrepreneurship reports that ‘migrants are more entrepreneurial in relative terms with respect to their population than natives’ [in the OECD countries] (OECD 2011: 9). Similarly in the case of Chinese ethnic entrepreneurship in Germany, most Chinese immigrants are self-employed and tend to create job opportunities rather than to be employed by local enterprises.

Figure 1 shows that most Chinese immigrants in Berlin and Hamburg are engaged in Chinese catering, while Table 1 indicates the principal occupations of Chinese immigrants in these cities. In Berlin, the occupations fall into the traditional categories, which basically provide the daily needs of the local Chinese community. The category ‘Education’, for example, mainly represents part-time teachers in a Chinese language school, who are not employed persons but volunteers.

Table 1: Occupational ranking in Berlin and Hamburg

Place	1.	2.	3.	4.
Berlin	Catering 26.7%	Housewife 13.8%	Education 9.5%	Translator/Writer/ Reporter 6.9%
Hamburg	Catering 31.3%	Computer / IT Industry 17%	Export/ Import 10.7%	Education 8.9%

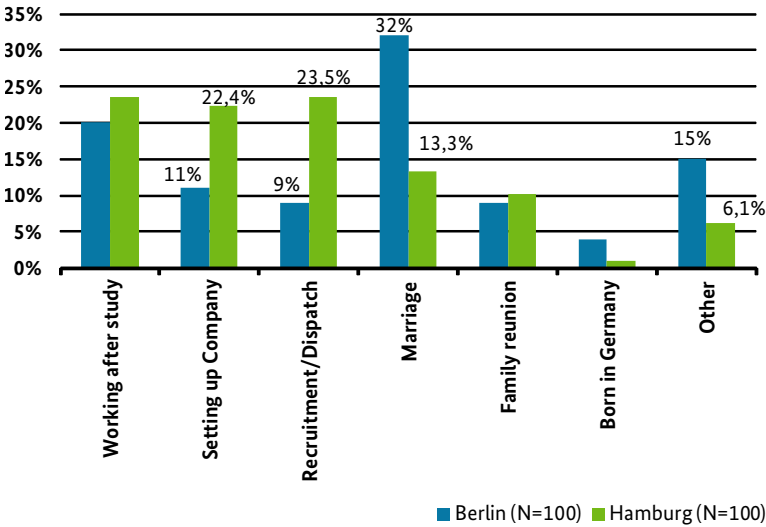
Source: own data

**Figure 1: Occupations of Chinese respondents in Berlin and Hamburg**

Source: own data

The percentage of business immigrants in the German trade metropolis is higher than in the German capital. The Figure 2 illustrates that 22.4% of Chinese respondents came to Hamburg to establish companies, which is twice the proportion as Berlin. In Hamburg, 23% of the respondents were recruited (mostly by Chinese enterprises) or dispatched to branch companies in Germany, while only 9% of those in Berlin fall into this category. The percentage of married immigrants in Berlin is obviously higher than it is in Hamburg, and those in the category of 'Other' in Berlin presumably reflect that city's higher number of illegal immigrants and refugees. None of the respondents who selected 'Other' explained their reasons for migrating.

Figure 2:     Reasons for migration



Source: own data

Figure 1 and figure 2 illustrate that the Chinese migration structure in Hamburg differs from that of Berlin. The Chinese immigrants have developed different local dispositions in different urban contexts, although the Chinese in the two cities have similar cultural characteristics. In comparison to Berlin, Hamburg’s political and socioeconomic circumstances provide more advantageous preconditions for the development of investment migration network. The quantitative findings show that decision-making in business settlement is highly influenced by the presence of acquaintanceship networks in the city, the experiences and evaluation of predecessors. Along with economic profits and the direct accessibility to the entrepôt, social support and emotional safety are taken into account by investment immigrants.

#### 4. Key factors to entrepreneurial rootedness in Germany

The interviewees expressed their opinions about entrepreneurial success in Germany. The findings of the interview materials display consistency. Thirty five interviewees (about 81%) mentioned that appropriate personnel placement and marketing strategies are key factors for the sustainable development of Chinese-capital enterprises in Germany. The way to integrate into the German market is to follow local rules and to make good use of local (German) human resources. As a result, the Chinese-capital companies that take root in the German market are inevitably 'Germanized'. Mr Chen, a retired top-manager of a Taiwanese company located in Hamburg since the 1980s, detailed the inevitable Germanization process of his enterprise.

*Most employees in our company are German. My philosophy is to put the right person in a right position. German personnel in the sales department speak German and know the character of German customers much better than we do. You might not hire a Chinese accountant to deal with complicated German tax law matters, since she or he might not know them better than a German accountant. Chinese employees are normally assigned to the technology department to deal with product management, since they talk with people in our mother company. A German human resource manager knows the German labor market better than a Chinese one; you just let she or he know what you want and she or he can find the right employees for you.*

Although the interview materials indicate that the way to sustain business development is to make good use of local resources and to harmonize with local rules, most Chinese-capital enterprises fail to achieve the ideal. Furthermore, thirty one interviewees (about 72%) believed that the large-size Chinese enterprises were more advantageous than small- and medium-sized ones in coping with the business environment of Germany. However, the reality is that most Chinese enterprises in Germany are small.



## 5. The factors for entrepreneurial withdrawal and shallow rootedness in Germany

Existing studies point out the difficulties of Chinese enterprises; these include an insufficient knowledge of Germany's language, business culture, and marketing strategies; problems obtaining residence and working permission; unfamiliarity with German laws and regulations; and the lack of the comprehensive advance business planning (Tirpitz et al. 2011; Wang 2008). All these problems obstruct the entry and operation of Chinese companies in Germany. The views of the interviewees accord with the results of previous research on these points. In the following paragraphs, the operative challenges of global, external, and internal environments will be examined in more detailed from a sociological perspective to draw attention to the factors unnoticed in earlier studies, since investment migration is not merely an issue of policy but one of society.

### a) The transformation of international trade

The popularization of telecommunication and internet commerce has reduced direct business contacts, particularly in sales. Sales and after-sales firms do not necessarily establish offices in Germany; sometimes, they withdraw their service points or cut down on the numbers of their employees. For instance, Mr Lo, who removed his sales point from Hamburg five years ago, explained: ‘

*There was no internet before, so we had to take products here to show our German customers. But now, the customer just need to surf our online categories, telling me what they want, and I send a samples or at most a salesman to Germany to have a talk with them. Whatever, you don't need to spend a lot setting a sales office there.*

### b) Policy environments and administrative procedures

Many Taiwanese investment immigrants of the 1990s have moved to the Netherlands, which has more flexible and efficient administrative procedures. Mr Hsieh, for example, relocated his company from Düsseldorf to Rotterdam in 2003. He explained:

*Most Chinese investors prefer setting their European business points in the Netherlands, England, and Germany. Chinese set their sale or service points in Germany because Germany has the largest consumer market on the continent. I established my sales office in the Netherlands because they are more business-friendly. It's normal to speak English on business occasions. Germany is not an immigrant country in my opinion; it's more difficult to obtain permission to work and the German language is much more difficult than English, not to mention that container delivery to some German customers from Rotterdam harbour is faster than from Hamburg harbour. Administrative efficiency is the most important factor for business. It hampers the operation of our company if the products are stuck in customs or if engineers in the mother company can't get work permission in time to fly to Germany to solve an emergency in the German subsidiary.*

### **c) Marketing strategy and market competition from local enterprises**

Without sufficient knowledge of the German market, German language, and suitable marketing strategies, Chinese enterprises, especially small ones, hardly survive in a competitive market and fail to build steady and long-term relationships with German customers. Furthermore, the distribution channels are blocked by local enterprises so the Chinese enterprises are marginalized in the German market. As the result, either Chinese enterprises aim for small niche markets or sell products that are not offered by local firms. Mr Wu, as trader of IT products from China discussed:

*The local wholesalers occupy most sales channels. You can hardly change the reality. German customers tend to keep their long-term cooperative relationships with wholesalers, whereas many Chinese believe that cheaper prices gain orders from German retailers. But the Chinese ignore that the quality of after-sales service is very important to Germans in building long-term cooperation. As the result, the Chinese can only target individual retailers, but this kind of customers is unpredictable; today they give you the order, tomorrow someone else. The customer base in this condition is unstable.*

### **d) Lack of information, resource accessibility and absence of a unified Chinese association**

Official contact and economic cooperation between Germany and China are detached from the demands of private investors and small-size enter-

prises, which still form the majority of Chinese firms in Germany. The interviewees were asked to describe their experiences interacting with German business institutions, such as the Hamburg Business Development Corporation (HWF, Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung) and other Chinese-Germany business associations. In all, thirty interviewees (about 70%) argued that they either never or rarely have contact with these institutions, since the services that they provided do not completely match the needs of business and their informative supports hardly apply to actual operations. They prefer to solve problems on their own or rely on their personal networks. As Mr Huang, the Chinese business consultant in Hamburg said:

*Many Chinese investors never contact the HWF; they depend on their own personal networks to acquire information. I think the efforts of HWF have not much to do with the increase in Chinese enterprises. It's rather a global tendency. The Chinese trade associations also hope that these enterprises can spontaneously contact them to create a member list after landing in Germany, but many private investors don't go, since they think that they will receive little practical helps from it.*

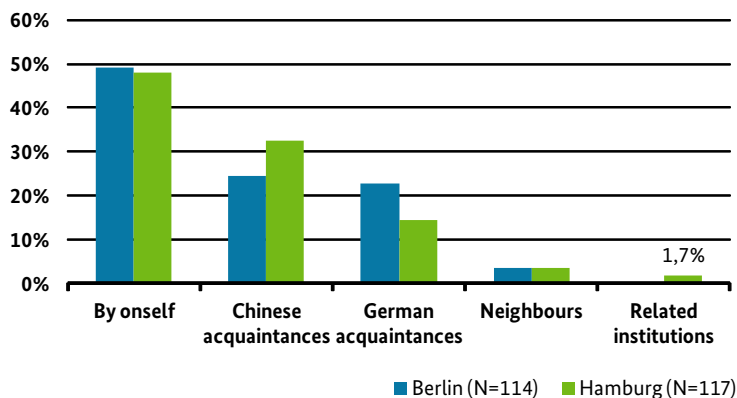
Mrs Lau, who is from China and has a small company with eight employees, said that these trade or business institutions cannot really resolve her problems:

*I am a member of these trade associations. They provide us the platforms to find lawyers, accountants, financial consultant, or other service providers. But I think the purpose of these platforms is to provide these people more opportunities to get more clients from the Chinese group. These activities have nothing to do with infrastructural problem solving. I attend some conferences or forums they organize, when the topics interest me. But I am sceptical whether it can really resolve the practical problems. Until now, most Chinese companies are small enterprises like mine; we mostly still play a lone hand.*

Figure 3 shows how Chinese individuals acquire information about taxes, residential visas, labour laws, and any other laws or regulations. Most importantly, 49.10% of the respondents in Berlin and 47.90% in Hamburg indicated that they first seek such information themselves. They then (24.6% of respondents in Berlin and 32.50% in Hamburg) ask Chinese acquaintances. German contacts – German spouses, colleagues, employees,

and business partners – also sometimes proffer information, while neighbours and related institutions barely do so. Thus, Chinese immigrants tend to rely on personal social networks to obtain information. The preference sequence reflects the gradation of their social relationships.

**Figure 3: Access to acquiring information on taxes, laws, and regulations**



Furthermore, the interviews indicate that official information channels are widely lacking. Mr Wang, a retired manager of an IT company in Berlin, described how he and his Chinese friends talk about new business regulations:

*I think we Chinese in Germany are in a hard situation; everyone does his business alone. The information channel particularly for Chinese immigrant is deficient, once one of us hears of a new regulation or law that is going to be enforced soon, we ask other Chinese friends if it's really so or how much they know about it. Sometimes an erroneous message is incorrectly relayed; this then makes us all confused. There is no a trustworthy institution to manage all the official and detailed information that concerns Chinese immigrants and our businesses and to guarantee the accuracy of all information.*

Simultaneously, the gap between the German information providers and Chinese immigrants results also from a passive attitude to social and political engagement. Mrs Lee, who has been active in Chinese-German associations for years, stated:

*For example, a German association in Hamburg is made up of German reporters, scholars, and other experts from different backgrounds. They are all concerned about Chinese affairs in different fields. They hope for more discussions with the Chinese on cultural and political issues, and they arrange various forums or meetings. But these German members are disappointed by the low participation of the Chinese. I always have to request my Chinese friends to attend, to join. Well, language might be the problem; then these German people organize English forums, but they [the Chinese] still don't come.*

The network formation of the individuals tends to be personally oriented and less organized in Chinese or Chinese-German associations. The social web of Chinese enterprises is fragmentized, so information exchanges between them are limited to personal networks. Furthermore, the absence of a powerful, unified association has led to destructive price competitions among Chinese firms. Thirty interviewees (about 70%) claimed that the disorganization of Chinese enterprisers is the main cause of their low survival. Mr Wu, a textile trader from China, argued:

*China is a large country. The investors come from different providences and have different characters. But all we are not organized to negotiate price and to help each other. Everyone conducts his own business. What makes matters worse is that some Chinese dealers bring down the price to beat Chinese competitors, when then cut the price further. The destructive price competition harms the production quality, and the reduced profit threatens our survival.*

## 6. Poor social capital as the key factor of enterprise failure

All the problems mentioned above illustrate that despite active investment promotion, Chinese investors still lack a comprehensive understanding of Germany's society and market. They tend to operate alone and are hardly organized. Previous studies have suggested that more knowledge of German companies, labour and tax laws, appropriate management and marketing strategies is urgently required (Tirpitz et al. 2011; HWF 2005). This study proposes further that information and services of German institutions or associations hardly reach most Chinese investment immigrants because of fragmentized social networks, low associational

engagement, and lack of resource accessibility. Therefore, this study suggests that the poor social capital of Chinese investment immigrants in Germany is the central cause of the problems mentioned above; it is, however, frequently neglected in political and academic discussions.

Social capital is generated through the networking of individuals. As Putnam states, "the core idea of social capital theory is that social networks have value. Just as a screwdriver (physical capital) or a college education (human capital) can increase productivity (both individual and collective), so too social contacts affect the productivity of individuals and groups. [...] Social capital refers to connections among individuals" (Putnam 2000: 18-19). Furthermore, Putnam mentions the two types of social capital: the first is bonding social capital, which "is good for undergirding specific reciprocity and mobilizing solidarity. [...] Bonding social capital is good for 'getting by'" (Putnam 2000: 22-23), whereas bridging social capital "[is] better for linkage to external assets and for information diffusion. [...] [B]ridging social capital is crucial for 'getting ahead'" (Putnam 2000: 22-23). In the case of Chinese business immigrants, both types of social capital are weak. In other words, social linkage not only with other Chinese enterprises but also with German officials, German trade associations and other German companies are feeble. The isolated or fragmentized networks of Chinese individuals, the lack of multi-help systems, and the weak organization cohesion result in destructive business competition among Chinese immigrants and poor information on the mainstream market.

Social capital is often associated with other types of capitals, such as ethnic capital, which 'is not a thing but involves interactive processes of ethnic-specific financial capital, human capital, and social capital' (Zhou/Lin 2005: 260). Simultaneously, social capital is important in economic activities. As Wolleb argues, "Social capital plays a role in this trade-off by reducing the costs and risks of transactions, increasing the opportunities for trade and leading to greater economic efficiency" (Wolleb 2008: 375). The case of Chinese investment immigrant provides an example of how the poor social capital diminishes the potential of human capital and hampers the economic transactions of investment immigrants. In other words, the capacities of investment immigrants are deactivated, when social capital is lacking, even though they have higher human and financial capitals than general immigrants. Their deactivated human and financial capitals thus do not shield them from the risks of the host society.

## 7. Suggestions

The social cohesion and multi-help grids derived from networking can make up for disadvantaged external environments, such as unexpected administrative procedures or strict competition in the German market. The first priority to activate the human capital and economic potential of Chinese immigrants is to build more information channels and to enhance the social capital of Chinese investment immigrants through organizations and associations. Likewise, the OECD also points out that “measures to build social capital include mentoring, tailored services to improve the network-building capacity of migrant entrepreneurs and to facilitate to their access to mainstream business networks and mainstream markets” (OECD 2011: 161-162). This study indicates that the matching mechanisms between resource providers and investment immigrants are lacking because of the fissure between supply and the low social participation of Chinese immigrants. The German officials, therefore, should shorten the information pathways to Chinese immigrants and use those who are familiar with German and Chinese society to fill the gap between themselves and immigrants.

### 1. The provision of immediate and the first-hand information channels to Chinese business immigrants

Figure 3 illustrates that most Chinese first seek information by themselves. The interviews point out that websites are their most important sources of information on laws or regulations related to daily life. However, the information on most Chinese-German forum websites or from trade institutions is inaccurate and outdated. Furthermore, official or semi-officials exchange activities and platforms have only a limited effect on Chinese enterprisers. Easily accessible first-hand, up-to-date and detailed information from credible sources and trustworthy official institutions (possibly in Chinese language) would prevent privileged persons from monopolizing material, as well as its distortion by unqualified intermediary companies, business consultants, and false advertisers.

### 2. The German state as a neutral facilitator in organizing Chinese of different backgrounds

In addition to governmental commutations, the German government should instigate and finance a politically neutral platform with private Chinese investors. Such platforms should function as politically neutral

organizer, resource provider, and sponsor of neutral representative institutions for all Chinese, since the diversity of political ideologies, national identities, and regional cultures are the main fragmentary forces at work among the diverse Chinese community. If financially supported by mother countries, Chinese associations would be politicalized to a certain extent. The presence of a representative, politically neutral association for all Chinese supported by the German government and managed by an impartial leadership, e.g. a German-born Chinese, could contribute to efficient immigrant management, permitting the German government to easily reach 'the Chinese', who would become more socially cohesive, confident, and mutually supportive.

### 3. Strategic usage of the mother language media of immigrants

The German authorities should make use of Chinese language media and press within Germany, which have high penetration rates into the Chinese communities. This approach would be superior to spreading information only through official or semi-official agencies.

One might assume that the use of mother languages would hamper the integration of immigrants into mainstream society. However, the qualitative and quantitative findings of this study oppose this assumption. All the interviewees with an excellent knowledge of German language or those who claimed that they were integrated into German society still regularly or occasionally watch Chinese programs or read Chinese printed sources. Furthermore, all of them have contacts with Chinese acquaintances. The significance ( $\text{Sig}=0.007<0.01$ ) of the quantitative findings show that Chinese respondents who more intensely frequent Chinese associations are more active in German ones. The Chinese at different integration levels keep using mother languages but this is not a reflection of their social alienation. Mrs Lin, a business journalist, argued:

*As far as I know, the Berlin government pared the budget for Chinese radio programs in Radio Multikulti in 2009, claiming that German programs are more helpful for integration. But the truth is that if Chinese immigrants lose the Chinese channel to receive information, they definitively will find another way. What a pity! The loss of the Chinese radio audiences means that the Berlin government has lost the best opportunity to educate the Chinese immigrants and to have a greater effect upon the Chinese community in Berlin.*



Using Chinese media to spread policy and information is also advantageous to Chinese investment immigrants with less knowledge of the German language. As Zhou (2009: 141f.) supposes, "Chinese language media can be understood as a social institution that is complementary rather than oppositional in relation to the host society. [...] First and foremost, they effectively connect immigrants to the host society [...] and keep them informed". The strategic usage of the mother languages will help immigrants develop flexible rethinking in a bicultural situation and strengthen their local identity, which is the precondition for the civil engagement of Chinese immigrants.

## 8. Conclusion

Despite the reforms of German immigration policy, the occupational structure of Chinese immigrants has not altered in nature. Nowadays, the traditional ethnic entrepreneurship of Chinese immigrants, such as the catering and its supporting industries and retail businesses, is still dominant. New Chinese entrepreneurs since the 90s are marginalized by the mainstream market and hardly rooted in German society. When Chinese enterprises fail to establish long-term sale channels and steady customer base, they hardly survive in the local society. In other words, for investment immigrants, the lack of integration into the German market may also mean the lack of rootedness in German society. Chinese-capital enterprises are integrated into German market by means of the good use of local human resources and local cooperation companies. This paper highlights the difficulties hidden behind the numerical growth of foreign investment in recent years and summarizes the perspectives of the Chinese investment immigrants, which differ from those of optimistic reports in many aspects.

This paper addresses several factors at the root of their difficulties in German society and argues that the economic potentials and human capital of Chinese investment immigrants stem from poor social capital. Lack of information, limited resource accessibility to the mainstream market, and the weak support from Chinese social network can be traced back to the poor social capital of investment immigrants.

The issue is not only the attraction of more highly skilled immigrants but also the alignment of their potential with the needs of the German market. In this case, investment immigrants, despite their higher levels of human and financial capital, suffer from social and informative isolation. They may confront more and not fewer risks than general immigrants. The Chinese working in catering, groceries, and other related business may not be seen as the 'potential of immigration' because these sectors are low-skilled and labour-intensive; however, these traditional ethnic industries are less risky than the foreign capital enterprises, since they depend on local demand. The traditional ethnic Chinese entrepreneurship upholds the infrastructure of the Chinese community providing basic security and offering complementary rather than competitive services to the host society. 'Potential' should be defined not only as the human and financial capital of immigrants, but also the interactive connection of immigrants and the host society. If we look at the concept of "potential of immigration" not just from the short-sighted perspective of economic profits but also from a broader social perspective of society, we will find a new understanding of it.

# References

- EFCO-European Federation of Chinese Organisations** (1999): The Chinese Community in Europe. Amsterdam: EFCO.
- Embassy of the Federal Republic of Germany Peking** (2013): Wirtschaftsdaten kompakt, Online: <http://www.china.diplo.de/contentblob/3443046/Daten/3092963/1201Wirtschaftsdatendd.pdf> (18.04.2013).
- HWF-Hamburgische Gesellschaft für Wirtschaftsförderung** (2005): Chinesische Firmen in Hamburg: Eine Studie über die Aktivitäten und Pläne chinesischer Firmen am Standort Hamburg, Hamburg: HWF. Online: [http://www.hk24.de/linkableblob/361980/7./data/Chinesische\\_Firmen\\_in\\_Hamburg\\_Fu-data.pdf;jsessionid=F092128076978B7551C6D90066D16D43.repl23](http://www.hk24.de/linkableblob/361980/7./data/Chinesische_Firmen_in_Hamburg_Fu-data.pdf;jsessionid=F092128076978B7551C6D90066D16D43.repl23) (10.04.2013).
- OECD-Organization for Economic Cooperation and Development** (2011): Migrant Entrepreneurship in OECD Countries, in: International Migration Outlook 2011, Paris: OECD Publishing, 139-203
- Putnam, Robert D.** (2000): Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community. New York: Simon & Schuster.
- Tirpitz, Alexander/Groll, Constantin/Ghane, Keywan** (2011): Chinese Companies Enter Germany. Herausforderungen Chinesischer Unternehmen beim Markteintritt in Deutschland, Berlin: German Center for Market Entry. Online: [http://www.gcme.de/files/CEEG\\_GER.pdf](http://www.gcme.de/files/CEEG_GER.pdf) (15.01.2013).
- Wang, Yang** (2008): Chinesische Unternehmen in Hessen. Untersuchung über Hindernisse bei der Geschäftsabwicklung - Projektbericht, Online: [http://www.de-moe.edu.cn/upload/1227606910\\_file1.pdf](http://www.de-moe.edu.cn/upload/1227606910_file1.pdf) (01.02.2013).
- Wolleb, Guglielmo** (2008): Introduction: Social Capital and Economic Development, in: Castiglione, Dario/van Deth, Jan W./Wolleb, Guglielmo (eds.): The Handbook of Social Capital, Oxford: Oxford University Press, 373-385.

- Yü-Dembski, Dagmar** (2005): Hauqiao-Geschichte der Auslandschinesen in Deutschland, in: Groeling-Che, Hui-wen/Yü-Dembski, Dagmar (eds.): *Migration und Integration der Auslandschinesen in Deutschland*, Wiesbaden: Harrassowitz, 27-55.
- Zhou, Min/Lin, Mingang** (2005): Community Transformation and the Formation of Ethnic Capital: Immigrant Chinese Communities in the United States, in: *Journal of Chinese Overseas* 1(2), 260-284.
- Zhou, Min** (2009): Chinese-Language Media in the United States, in: Zhou, Min: *Contemporary Chinese America. Immigration, Ethnicity and Community Transformation*, Philadelphia: Temple University Press, 123-147.

# Willkommensorientierte Zuwanderungsgestaltung als Wettbewerbsvorteil und Wohlfahrtsfaktor

Birte Steller  
(Hamburg Welcome Center)



“Towards a global labor mobility approach,  
we need welfare gains on all sides”

Yann Pouget, Weltbank, 2013

## 1. Einführung

Dieser Beitrag<sup>1</sup> befasst sich unter Einbeziehung der demografischen Bedarfslage in Deutschland mit der Herausforderung der Einführung eines willkommensorientierten Zuwanderungsmanagements. Der Bedarf an gut gesteuerter Zuwanderung wird auch auf die Bedeutung für die Wohlfahrtssicherung bezogen (2. Kapitel). In Hinsicht auf die Strategie der Zuwanderungsgestaltung wird als Orientierungsmöglichkeit der übergreifende Ansatz der Europäischen Union in diesem Bereich (Global Approach to Migration and Mobility) vorgestellt (3. Kapitel). Im Folgenden werden konkrete Instrumente eines migrationsbezogenen Zuwanderungsmanagements aufgezeigt und die Rolle der Akteure einer übergreifenden Zuwanderungsgestaltung in Deutschland in Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft herausgearbeitet. Beispielhaft werden in diesem Kontext der „Whole-of-Government“ und die „Open-Doors-Policy“ Singapurs als politischer Ansatz und die Arbeitsweise des Hamburg Welcome Center als Willkommensakteur der Verwaltung dargestellt (4. Kapitel). Besonderes Augenmerk wird durchgehend auf die Neugestaltung der Vorphase der Integration, der sog. Pre-Integration oder Vorintegration als erster von drei

1 Der Beitrag gibt ausschließlich die persönliche Meinung der Verfasserin wieder. Die Verfasserin dankt Jannik Steller für die kritische Durchsicht des Beitrages.

Integrationsschritten gerichtet. Der Beitrag schließt mit einer Zusammenfassung und einem Ausblick (5. Kapitel).

## **2. Zum Bedarf von Zuwanderung nach Deutschland vor dem Hintergrund des weltweiten demografischen Wandels**

Die Gestaltung des demografischen Wandels wird eine der größten Herausforderungen der nächsten Jahrzehnte. Die Bevölkerung der Erde wandelt sich in gravierendem Ausmaß. Lebten vor zweihundert Jahren nur eine Milliarde Menschen auf der Welt, hat sich die Anzahl bis in die 1950er Jahre des vergangenen Jahrhunderts bereits verdoppelt. Seitdem steigt sie weiter erheblich an. Während die Weltbevölkerung 2011 bei sieben Milliarden Menschen lag, wird sie bis zum Jahrhundertende auf voraussichtlich 10 Milliarden Menschen ansteigen (United Nations 2013: 5). Gleichzeitig findet in Industrieländern eine gegenläufige Entwicklung statt: die Bevölkerung geht zurück.

### **2.1 Demografische Entwicklung als dialektische Herausforderung**

Diese beiden gegenläufigen Entwicklungen stellen unterschiedlichste Anforderungen an strategisches Planen und Handeln im Bereich des Demografiemanagements: Wo das Bevölkerungswachstum in den betroffenen Staaten Fragen nach der Verfügbarmachung angemessener Ressourcen in den Vordergrund stellt, führt der Bevölkerungsrückgang in Industrienationen zu gegenteiligen Herausforderungen. Im Fokus stehen dort die zukünftige Personalgewinnung für Wirtschaft und Arbeitsmarkt und die Frage der Gewährleistung und Finanzierbarkeit sozialer Sicherung für die ältere Generation auf Grund schrumpfender „nachwachsender“ Erwerbsbevölkerung. Staaten in Asien sind heterogen von den genannten Entwicklungen betroffen. Auch dort gilt aber zunehmend wie für europäische Staaten – und hier gegenwärtig besonders Deutschland –, dass zügig ein Demografiemanagement implementiert werden muss, welches wirksam auf die Anzahl zunehmend älterer, nicht mehr erwerbstätiger Bürgerinnen und Bürger gegenüber zurückgehenden Zahlen junger Einwohnerinnen und Einwohner reagiert.

Dieser Beitrag fokussiert aus deutscher Sicht entsprechend auf die zweite genannte Entwicklung der schrumpfenden Bevölkerung. Diese demogra-

fische Entwicklung hat eine unmittelbare Auswirkung auf den Sozial- und Wohlfahrtsstaat. Im Zentrum für diese Fragestellung steht die Erkenntnis, dass nur eine ausreichende Anzahl an erwerbstätigen Personen die soziale Versorgung für die nicht mehr Erwerbstätigen erbringen kann. Allerdings hängt der Erfolg von Unternehmen nicht nur von der Möglichkeit der Gewinnung des quantitativ benötigten Personals ab. Hinzu kommt im Zeitalter der zunehmend multinationalen Wirtschaftsbeziehungen die Notwendigkeit, dass die Beschäftigten in Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung auch in qualitativer Hinsicht in der Lage sein müssen, die immer stärker global beeinflussten Anforderungen wie z. B. Mehrsprachigkeit, interkulturelle Offenheit und Mobilitätsbereitschaft erfüllen zu können.

## 2.2 Migration als globales Phänomen

Mit dieser steigenden Bedarfsnachfrage nach Humankapital einhergehend kann in Deutschland eine steigende Tendenz bei der Arbeits- und Ausbildungsmigration festgestellt werden (BMI/BAMF 2012: 19). Weltweit steht gegenwärtig jeder siebte Mensch in einem Migrationskontext (UNCSD Secretariat 2012: 1). Menschliche Mobilität im internationalen und nationalen Rahmen ist damit seit Beginn der statistischen Erhebungen (in absoluten Zahlen) so verbreitet wie nie zuvor. Zunehmend rückt bei der Betrachtung der Migrationsbewegungen auch die Frage der Auswirkungen für die aufnehmenden Länder in den Vordergrund.

## 2.3 Immigration als Wohlfahrtseffekt für die Aufnahmegesellschaft

Aktuelle Studien belegen, dass Zuwandernde Ansässige nicht von ihrem lokalen Arbeitsplatz verdrängen – im Gegenteil schaffen sie sogar neue Arbeitsplätze (Guilietti 2009: 33; vgl. auch Europäisches Parlament 2013). Weiterhin ist feststellbar, dass eine zunehmende Zuwanderung für die Region sogar einen positiven Effekt in Hinsicht auf das „Well-being“ der dort ansässigen Bürgerinnen und Bürger hat (Akay et al. 2012: 37) bzw. Migranten „das demografische Gleichgewicht eines Landes tendenziell verbessern und durch verschiedene Beiträge das BIP erhöhen“ (Zimmermann et al. 2012). Diese Untersuchungen legen nahe, die Betrachtung des Effekts von Zuwanderung nicht mehr nur im Kontext des Fachkräftebedarfs zu verorten, sondern die politische und administrative Steuerung auch wohlfahrtsstaatsbezogen zu orientieren und ausdrücklich positiv anzuerkennen.

### 3. Die Etablierung eines willkommensorientierten Zuwanderungsmanagements

Die Betrachtung von Zuwanderung als positiven Faktor für den Staat richtet den Blick auf den Bedarf eines serviceorientierten, die Bedürfnisse der Zuwandernden in den Blick nehmenden Zuwanderungs- und Integrationsverfahrens. Die diesbezügliche Diskussion wird weithin unter dem Stichwort einer einzurichtenden „Willkommenskultur“ geführt. Beschleunigung erfährt der gegenwärtige Prozess durch bereits bestehende Bedarfslagen im Arbeitsmarktbereich.

#### 3.1 Die Bedarfslage in Deutschland

Die Abnahme des Bevölkerungswachstums zeigt sich bereits gegenwärtig für Deutschland durch Engpass- und Mangellagen in bestimmten Branchen auf dem Arbeitsmarkt: Betroffen sind die Bereiche Gesundheitswesen, Handwerk und MINT (Mathematik, Informatik, Naturwissenschaft und Technik). Nach Einschätzung der Bundesregierung sowie von Unternehmens- und Branchenverbänden, aber auch seitens der Bundesagentur für Arbeit kann der Bedarf nicht allein durch verstärkte Ausbildung und Nachqualifikation der in Deutschland lebenden Menschen gedeckt werden (BMAS 2012: 48). Deutschland müsse sich daher im weltweiten Wettbewerb sichtbarer positiv positionieren und aufzeigen, dass talentierte Kräfte in Deutschland ausdrücklich willkommen geheißen werden (BDA 2010).

Dabei ist Deutschland laut einer aktuellen Studie der OECD mittlerweile eines der OECD-Länder mit den geringsten Beschränkungen für die beschäftigungsorientierte Zuwanderung qualifizierter Fachkräfte. Dennoch sei die bisher erfolgte Zuwanderung im Verhältnis zu anderen Ländern und zur Größe des deutschen Arbeitsmarktes gesehen immer noch gering. Kleine und mittlere Unternehmen bemühten sich noch zu wenig um die Personalgewinnung aus dem Ausland, auch würden regelmäßig hohe Anforderungen an die Kenntnis der deutschen Sprache gestellt, die schwierig erfüllbar seien (OECD 2013: 15).

Dieser Hintergrund zeigt auf, dass aktuell in Deutschland nicht mehr die rechtlichen Rahmenbedingungen hemmendes Hindernis für die qualifizierte Zuwanderung darstellen. Im Gegenteil wird nun auch zunehmend nicht akademisch qualifizierte Zuwanderung durch Änderung der Verord-



nungsvorgaben ermöglicht, wie zum Beispiel durch die Vereinfachungen und Öffnungen der neuen, 2013 in Kraft getretenen Beschäftigungsverordnung.<sup>2</sup> Dieser neue rechtliche Rahmen bietet die Möglichkeit, regional bestehenden Engpässen und Mangellagen durch gezielte Zuwanderungsförderung zu begegnen. Das Instrument dazu kann ein willkommensorientiertes Zuwanderungsmanagement sein, welches „ganzheitlich“ die typischen Phasen der Migration bzw. Zuwanderung vom Aufbrechen im Herkunftsland bis zum Ankommen in der Aufnahmegesellschaft einbezieht (vgl. dazu unten Kap. 3, 3-Phasenmodell der Integration).

Für die Frage der praktischen Gestaltung dieses neuen Ansatzes bietet der europäische „Globale Ansatz für Migration und Mobilität“ (GAMM) strategische Orientierung (European Commission 2011).

### 3.2      **Ansatz der Europäischen Union**

Auf europäischer Ebene wurde schon in den vergangenen Jahren konkret überlegt, wie die demografische und sich globalisierende Entwicklung durch nachhaltige internationale Mobilitätsmotivation abgedeckt werden kann. Der Bericht der europäischen Reflection Group (Reflection Group on the Future of the EU 2010: 24) warnte bereits 2010 aus „demografischen, sozialstaatlichen und ökonomischen Perspektiven“ davor, Reformen aus dem Auge zu verlieren, die unabhängig von akuten Engpässen den längerfristigen Bedarf an Zuwanderung auf Grund der demografischen Schrumpfung berücksichtigen. Auch der GAMM-Ansatz (Global Approach to Migration and Mobility) der Europäischen Kommission verweist darauf, dass „die Mobilität von Angehörigen dritter Staaten von strategischer Bedeutung ist und sich auf eine breit gefächerte Zielgruppe bezieht: Kurzzeitbesucher, Touristen, Studenten, Wissenschaftler, Geschäftsreisende und Familienangehörige“ (European Commission 2011: 3) Dies beziehe sich auf einen weiten Ansatz, der z. B. auch die Visapolitik und die Gestaltung des Grenzübertritts mit einbeziehen müsse. Für eine erfolgreiche Entwicklung sei es erforderlich, dass eine enge Abstimmung zwischen der EU-Migrationsgestaltung und den nationalen Politiken in diesem Bereich hergestellt werden müsse (European Commission 2011: 3). Der GAMM-Ansatz gliedert diesen Ansatz in die Europäische Strategie 2020 mit ein:

2      Zu den Zuwanderungsregelungen siehe auch den Beitrag von Mayer in diesem Band.

“Migration and mobility in the context of the Europe 2020 Strategy aim to contribute to the vitality and competitiveness of the EU. Securing an adaptable workforce with the necessary skills which can cope successfully with the evolving demographic and economic changes is a strategic priority for Europe. There is also an urgent need to improve the effectiveness of policies aiming at integration of migrants into the labour market.” (European Commission 2011: 4)

Entsprechende Punkte wurden bereits im Stockholmer Programm (Europäischer Rat 2010) angesprochen:

- Zusammenleben in einem Raum, in dem die Vielfalt respektiert und die Schutzbedürftigsten geschützt werden, Abschnitt 2.3,
- Zugang zu Europa in einer globalisierten Welt, Abschnitt 5,
- Ein Europa der Verantwortung, der Solidarität und der Partnerschaft in Migrations- und Asylfragen, Abschnitt 6,
- Europa in einer globalisierten Welt – die externe Dimension von Freiheit, Sicherheit und Recht, Abschnitt 7.

Dabei stellt dieser Ansatz auch ausdrücklich heraus, dass kontrazyklisch und unabhängig von der ökonomischen Krise in vielen europäischen Ländern implementiert werden müsse:

“Moreover, despite the current economic crisis and unemployment rates, European countries are facing labour market shortages and vacancies that cannot be filled by the domestic workforce in specific sectors, e.g. in health, science and technology. Long-term population ageing in Europe is expected to halve the ratio between persons of working age (20-64) and persons aged 65 and above in the next fifty years. Migration is already of key importance in the EU, with net migration contributing 0.9 million people or 62 % of total population growth in 2010. All indicators show that some of the additional and specific skills needed in the future could be found only outside the EU5.” (European Commission 2011: 2f.)

Die Europäische Kommission hat diese Entwicklung und die sich damit abzeichnenden Tendenzen zum Gegenstand ihrer nachhaltigen strategischen Gestaltung im Migrationsbereich gemacht.

“The Global Approach should, therefore, reflect the strategic objectives of the Union better and translate them into concrete proposals for dialogue and cooperation, notably with the Southern and Eastern Neighbourhood, Africa, enlargement countries and with other strategic partners. In order to reap the benefits that well-managed migration can bring and to respond to the challenges of changing migration trends, the EU will need to adapt its policy framework. This Communication puts forward a renewed Global Approach to Migration and Mobility (GAMM) designed to meet that objective.” (European Commission 2011: 3)

Ein „tool“ der europäischen Migrationspolitik sind dabei Mobilitätspartnerschaften, die ursprünglich als Instrument der Entwicklungszusammenarbeit entwickelt worden sind. Ziel ist es, migrations- und entwicklungspolitische Ziele miteinander zu verbinden und einen fairen Interessenausgleich mit den Partnerländern zu ermöglichen (Angenendt/Parkes 2009: 1). Diese Zielsetzung der fairen Ausrichtung findet sich z. B. auch in der konkreten Ausgestaltung der Regelungen zur „Blauen Karte EU“<sup>3</sup> im deutschen Aufenthaltsgesetz in § 19a AufenthG. Dort wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass kein Recruiting von Fachkräften aus Herkunftsregionen erfolgen darf, wenn vor Ort ein Mangel an dieser Berufsgruppe besteht (§19a Abs. 2 Nr. 3 AufenthG).

Weiterer Ansatzpunkt ist der direkte Dialog mit der Wirtschaft und den Unternehmen, um auch bedarfsbezogene Elemente einzubeziehen. Hierbei ist die Frage der mobilen Sicherung von Ansprüchen auf Sozialleistungen für Arbeitnehmende, insbesondere der Altersversorgung, als zu lösende Herausforderung besonders zu betonen (z. B. durch bilaterale Sozialversicherungsabkommen):

“There must also be a dialogue with the private sector and employers to explore why some vacancies are difficult to fill and the potential for a more demand-driven legal immigration policy. Portability of social

3 Richtlinie 2009/50/EG über die Bedingungen für die Einreise und den Aufenthalt von Drittstaatsangehörigen zur Ausübung einer hochqualifizierten Beschäftigung (ABl. EG L 155/17 vom 18.06.2009).

and pension rights could also be a facilitator for mobility and circular migration, as well as a disincentive for irregular work, and should therefore be improved. Closer cooperation between Member States on social security coordination with non-EU countries will promote progress in this area.” (European Commission 2011: 4).

Schließlich setzt der GAMM-Ansatz auf eine migrationsbezogene Orientierung und betrachtet damit den Migrationsprozess zielgruppenbezogen aus Sicht der Migranten:

“The GAMM should also be migrant-centered: In essence, migration governance is not about ‘flows’, ‘stocks’ and ‘routes’, it is about people. In order to be relevant, effective and sustainable, policies must be designed to respond to the aspirations and problems of the people concerned. Migrants should, therefore, be empowered by gaining access to all the information they need about their opportunities, rights and obligations. The Commission has set up the EU Immigration Portal to provide such information together with other measures.” (European Commission 2011: 6).

Der Bericht des Europäischen Parlaments zur Integration von Migranten und zu den Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt unterstreicht den Bedarf an gut gesteuerter Zuwanderung. In der Begründung wird ausgeführt, dass seit 2012 „zum ersten Mal in Friedenszeiten im 20. und 21. Jahrhundert die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter“ sinkt, was sich langfristig negativ auf das Gleichgewicht der europäischen Pensionssysteme auswirke und einen Fachkräftemangel hervorrufe. Weiterhin seien seit 2000 rund ein Viertel der neuen Arbeitsplätze durch den Beitrag von Einwandernden geschaffen worden (Europäisches Parlament 2013: 22). Der enthaltene Vorschlag der Einrichtung eines Punktesystems soll die Attraktivität der Zuwanderung in die Europäische Union verbessern. Gesuchte qualifizierte Kräfte sollen ebenfalls durch die Einrichtung von willkommensorientierten Servicebüros im Herkunftsland mobilisiert werden. Sprach- und Kompetenztrainings im Herkunftsland sowie die Öffnung von Sozialversicherungsübereinkommen sollen zur Aufwertung des neuen Europäischen Zuwanderungsmodells beitragen (Europäisches Parlament 2013: 23f.).

Die jüngsten Rechtsinstrumente der EU berücksichtigen diesen ganzheitlichen Ansatz (Holistic Approach), wie z. B. die Richtlinien 2011/98/EU<sup>4</sup>, 2011/51/EU<sup>5</sup> oder 2011/95/EU<sup>6</sup>. So sieht die Richtlinie 2011/95/EU in Art. 22 einen Anspruch auf Information über den Status, in dem Flüchtlinge sich befinden in verständlicher Sprache vor, Art. 26 einen Anspruch auf Zugang zur Beschäftigung, Art. 27 den Anspruch auf Zugang zu Bildung. Richtlinie 2011/51/EU erwähnt in den Erwägungsgründen 6 und 7 einen Soll-Anspruch auf Gleichbehandlung, so wie auch Richtlinie 2011/98/EU in Erwägungsgrund 20. In dieser Richtlinie verweist zudem Art. 12 auf das Recht auf Gleichbehandlung für Drittstaatsarbeitnehmende hinsichtlich Arbeitsbedingungen (lit a), auf Vereinigungsfreiheit (lit b), auf allgemeine und berufliche Bildung (lit c), Anerkennung von Qualifikationsnachweisen (lit d) sowie Beratungsdienste der Arbeitsämter (lit h).

Neu an diesem Ansatz ist, dass zuwandernde Personen aus Drittstaaten schutz- und leistungsrechtlich mit Unionsbürgern auf eine Stufe gestellt werden. Daher sieht der neue Ansatz auch grundsätzlich eine entsprechende Förderung der Potenziale zur wirksamen Integration in den Arbeitsmarkt vor. Dies stellt auf europäischer Ebene einen erheblichen Schritt dar hin zu einem humanbezogenen bzw. people-centered-approach (vgl. Steller 2013) in der Steuerung des Zuzugs aus Drittstaaten.

Die Umsetzungsverpflichtung aus diesen genannten Richtlinien kann nun in Deutschland einen wesentlichen Initiator zur aktiven „Willkommensgestaltung“ bilden im Sinne des in den Richtlinien niedergelegten Gleichbehandlungsgrundsatzes unabhängig vom Zuwanderungszweck. Durch diese Vorgabe aus Brüssel bietet sich nun die Chance, eine nachhaltige Wertschätzungskultur und -struktur mit nachhaltigen und wirksamen Maßnahmen aktiv zu gestalten. Dies ist ein wichtiger Baustein neben den

- 4 Richtlinie 2011/98/EU über ein einheitliches Antragsverfahren für eine kombinierte Erlaubnis für Drittstaatsangehörige zum Aufenthalt und zur Arbeit im Gebiet eines Mitgliedstaates und über ein gemeinsames Bündel von Rechten für Drittstaatsangehörige, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten (ABl. EU L 343 v. 23.12.2011).
- 5 Richtlinie 2011/51/EU zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates zur Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen, die internationalen Schutz genießen (ABl. EU L 132 v. 19.05.2011).
- 6 Richtlinie 2011/95/EU über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (ABl. EU L 337 v. 20.12.2011).

gegenwärtigen Maßnahmen wie z. B. der Schaffung von Internetportalen wie Make it in Germany (BMWi)<sup>7</sup>, Welcome to Germany (BAMF)<sup>8</sup> oder Anerkennung in Deutschland (BMBF)<sup>9</sup>. Alle diese Maßnahmen zielen bereits auf die Situation im Herkunftsland ab und beziehen damit den ganzen Prozess der Migration mit ein.

Vor dem Hintergrund der europaweiten Bedarfslage, trotz Krise in vielen Staaten, bestätigt sich der Bedarf dieser erweiterten und migrationswert-schätzenden Strategie. Die Europäische Kommission (2013: 1) verwies in ihrem „European Vacancies Monitor“ darauf, dass trotz steigender Arbeitslosigkeit auch in der Europäischen Union der Bedarf an gut qualifizierten Kräften wachse, besonders in den Bereichen Verwaltung, Lehre, Business (Ingenieure) und Gesundheit. Dies gilt besonders für Deutschland. Im Folgenden geht es daher um die Darstellung, welche Bereiche, Instrumente und Akteure wesentliche Gestaltungsfunktion für den neuen Ansatz der willkommensorientierten Zuwanderungssteuerung innehaben.

#### 4. Instrumente der Willkommenssteuerung

Bei der Betrachtung des Migrationsprozesses werden folgende Phasen zu Grunde gelegt: Die Situation noch im Herkunftsland, das erste Ankommen im Immigrationsland bis hin zum beruflichen und individuellen Ankommen in der Gesellschaft:

**Abbildung 1: 3-Phasenmodell der Integration:**



Quelle: Schammann et al. 2012 (eigene Bearbeitung)

1. Predeparture-Service im Herkunftsland (Information, Jobmatching, Sprachkurs, Vorintegration)

<sup>7</sup> <http://www.make-it-in-germany.com>

<sup>8</sup> <http://www.bamf.de/EN/Willkommen/willkommen-node.html?index=2>

<sup>9</sup> <http://www.anerkennung-in-deutschland.de>

2. Ankommen vor Ort, Willkommensleistungen (Wohnsitzanmeldung, Aufenthaltstitel, Allgemeine Beratung, Vermittlung, Lotsen, Mentorenprogramm)
3. Politische, berufliche und gesellschaftliche Teilhabe in der Aufnahmegesellschaft

#### 4.1 Attraktivitätsmaßnahmen

Bei der Frage, wie sich Deutschland attraktiv für potenzielle Zuwandernde darstellen kann, kommt neben der Frage nach Berufschancen der Information über „Land und Leute“ bereits im Herkunftsland eine wesentliche Schlüsselrolle zu. Nach Ansicht des Beirates Integration sollten auch in der Phase der Vorintegration „frühzeitige Förderangebote [...] als Teil einer Willkommenskultur [...] nach individuellem Bedarf zu Sprache, Beruf, Kultur, Politik, Bildungswesen“ (Beirat der Beauftragten 2012: 12) angeboten werden. Entsprechend stellt der Beirat Integration fest, dass „die Zeiten vor der Auswanderung nach Deutschland [...] besser genutzt werden [müssen]“ (Beirat der Beauftragten 2012: 12). Der Bericht des Europäischen Parlaments (2013: 17) regt entsprechend die Einrichtung von Servicebüros („pre-departure-desks“) vor Ort an, die vor allen Dingen auch über Chancen und Anforderungen des Arbeitsmarktes des Ziellandes informieren.

Im Fokus als Akteure der Vorintegration stehen hier bisher die deutschen Auslandsvertretungen und Einrichtungen wie die Goethe-Institute, der DAAD (Deutscher Akademischer Austauschdienst), Inwent (Internationale Weiterbildung und Entwicklung) oder das IfA (Institut für Auslandsbeziehungen). Aber auch verbandlichen Einrichtungen wie Außenhandelskammern oder regionalen Liaison Offices können wichtige Rollen im Rahmen des Informationstransfers zukommen. Für die Bedienung von regionalen Themen sollte an regionale Ansprechpartner im Zielland verwiesen werden können. In einigen Ländern wurden schon entsprechende Serviceeinrichtungen seitens der Bundesregierung geschaffen, wie z. B. in Indonesien, Vietnam und Indien.

Weitere Multiplikatoren könnten durch Kooperationen mit (Partner-) Städten, Universitäten, Unternehmen, aber auch Vertretungen von deutschen Touristeninformationen in den Herkunftsländern gefunden werden.

In Fällen der visumfreien Einreise (z. B. Südkorea, Japan, Kanada, USA) stehen von Anfang an auch die Ausländerbehörden bzw. die lokalen Beratungsstellen vor Ort als Informationsmittler im Fokus. Aus der Praxis des Hamburg Welcome Centers, einer bilingualen Ausländerdienststelle, die auch Wohnsitzanmeldung und Serviceberatung aus einer Hand anbietet, bestätigt sich, dass regelmäßig schon sehr frühzeitig, auch aus dem Herkunftsland, Fragen nach dem erforderlichen Behördenprozess für den Aufenthalt, angemessenem Wohnraum, Arbeitsplatz und Qualifikation, Versicherung und Steuern, Sprachkurs, Kultur, Kita und Community gestellt werden. Das Hamburg Welcome Center bietet daher via Website und E-Mail schon in der Phase der Vorintegration konkrete Hilfestellung auch in englischer Sprache an ([www.welcome.hamburg.de](http://www.welcome.hamburg.de)), die nach der Praxiserfahrung häufig frequentiert und sehr gut angenommen wird. Weiterhin kommt neben der direkten, telefonischen oder E-Mail-Beratung dem virtuellen Informationsmanagement eine zunehmend wichtige Schlüsselrolle zu.

Parusel/Schneider (2010: 72) weisen daneben auf den Bedarf eines Angebotes an interkultureller Beratung zu einem Jobmachting von Anfang an hin. Weiterhin wären mehrsprachige und niedrigschwellig erschließbare Informationen zum Arbeitsmarkt und über die Arbeitskonditionen nach deutschem Recht von Vorteil (Steller 2013).

## 4.2 Exkurs: Lernen vom Beispiel Singapur?

Schaut man sich zwischen Europa und Asien um, von welchem anderen Staat man lernen könnte hinsichtlich einer etablierten „Open-Doors-Policy“, kann der Stadtstaat Singapur<sup>10</sup> hilfreiche Strukturen aufzeigen: Dort hat die Erkenntnis des Fachkräftemangels und des demografischen Wandels frühzeitig zu einer Strategie der offeneren Haltung gegenüber Zuwanderung geführt, allerdings immer bezogen auf eine ausreichende Qualifizierung der Zuziehenden („Talent-centric“). Die sog. Open-Door-Policy wird dort als ein Whole-of-Government-Approach verstanden (Chan-Hoong et al. 2013: 6), der optimal die Steuerung des Arbeitsmarktes mit dem Bevölkerungsmanagement verknüpft. Dabei wird die Ansiedlung ausländischer Selbständiger und Firmengründer berücksichtigt. Darüber hinaus sieht die „Open-Doors-Policy“ besondere Möglichkeiten für ausländische Studierende vor, richtet sich aber auch auf die Gestaltung gesell-

10 Siehe auch den Beitrag von Cerna und Chou in diesem Band.



schaftlicher Offenheit, z. B. im Bereich der Religionsausübung, der Interkulturalität im Sport und in der Stadtplanung.

### 4.3 Akteure des Willkommensmanagements

Folgt man dem singapurischen Ansatz, wird ersichtlich, dass ein erfolgreiches Willkommensmanagement Querschnittsaufgabe sein muss, die sowohl die Politik und Verwaltung, aber auch die Wirtschaft und die Gesellschaft mit einbeziehen sollte:

#### a. Die Politik:

##### Schlüsselgestalter und Vorbildfunktion

Die Politik bzw. konkret die Legislative ist verantwortlich für die Schaffung der rechtlichen Rahmenbedingungen, die eine faire und von Anfang an potenzialwahrnehmende und -fördernde Zuwanderung ermöglichen (OECD 2013: 15). In dieser Hinsicht stellt die OECD Deutschland im Vergleich zu anderen OECD-Staaten bereits jetzt ein grundsätzlich positives Zeugnis aus. Allerdings wird angemerkt, dass das grundsätzliche System der gesteuerten Zuwanderung immer noch auf dem Anwerbestopp [also dem Zuwanderungsstopp (Anm. der Verfasserin)] beruhe, von dem lediglich Ausnahmen gemacht werden (OECD 2013: 16). Ein Umdenken an dieser Stelle mit entsprechender Neufassung der Beschäftigungsverordnung<sup>11</sup> würde die Transparenz des Systems bedeutend verbessern (OECD 2013: 16). Die OECD spricht sich insofern dafür aus, eine [systematische] Umstellung vom „Anwerbestopp mit Ausnahmen“ auf „grundsätzliche Zulässigkeit der Arbeitsmigration bei Erfüllung einer Reihe von klar definierten Bedingungen“ vorzunehmen (OECD 2013: 9).

Weiterhin nimmt die Politik eine Schlüsselrolle als Vorbild für den Umgang mit und die Wertschätzung von Interkulturalität ein. Wenn sie sich selbst klar für Offenheit ausspricht und darstellt, dass Diversität in der privaten und beruflichen Umgebung auch für monoethnische Personen eher von Vorteil ist (und monoethnisch heißt hier nicht unbedingt, deutscher Herkunft zu sein), sowie Interkulturalität als selbstverständlich in die Politik-Gestaltung mit einbezieht – sowohl personell als auch inhaltlich –, kann dies einen erheblichen Toleranz stiftenden und bewusstseinsverändernden Prozess in der Gesellschaft initiieren.

<sup>11</sup> Auch über die 2013 erfolgten Reformen hinaus.

Eine weitere Aufwertung könnte in einer eigenständigen institutionellen Verankerung wie z. B. in der Einrichtung eines Zuwanderungs- oder Migrationsministeriums bzw. eines Ministeriums für Interkulturalität, das gleichzeitig auch die Federführung für die gesamte rechtliche Gestaltung des Zuwanderungs- und Integrationsrechtes innehaben könnte, bestehen (Triadafilopoulos 2012: 93f.). Dies könnte eine positive Signalwirkung entfalten. Auch die Aufnahme des Bekenntnisses zu einer interkulturellen Gesellschaft in das Grundgesetz und in Länderverfassungen könnte entsprechend positive Wirkungen zeitigen (Triadafilopoulos 2012: 93f.). Schließlich rekurriert die OECD-Studie auf die Möglichkeit, auch auf die Einführung eines Punktesystems als Mechanismus zur Auswahl neben dem verwendungsbezogenen System zu setzen. Besonders sei, dass hier nicht die konkrete Verwendbarkeit (Passgenauigkeit für den konkreten Arbeitsplatz), sondern die allgemeine Beschäftigungsfähigkeit und damit das Wertschöpfungspotenzial im Vordergrund stünden. Außerdem könne „angesichts der Unübersichtlichkeit des deutschen Systems [...] sich ein Punktesystem vorteilhaft auf die Transparenz auswirken“ (OECD 2013: 153).

#### **b. Verwaltung als Willkommensakteur:**

##### **Das Beispiel Hamburg Welcome Center**

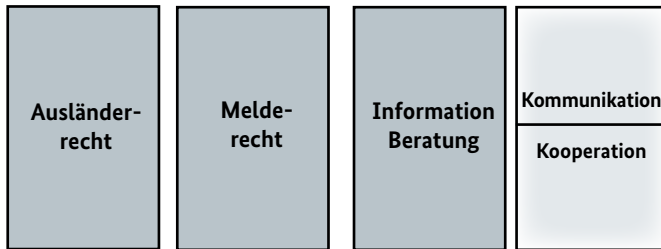
Die Wertschätzung von Interkulturalität auch auf der Ebene der Exekutive könnte durch die Einrichtung eines eigenen Zuwanderungs- oder Migrationsministeriums wesentlich unterstützt werden. Die vollziehende Gewalt als Verordnungsgeber kann und soll hier für einfach nachzuvollziehende und anwendungsfreundliche Regelungen sorgen. Hier bleibt nach Einschätzung der OECD für das weite Feld der qualifizierten Berufsausübung, die eine „postsekundäre Berufsausbildung voraussetzten, weiterhin Handlungsbedarf, da noch bestehende Beschränkungen „eine internationale Personalbeschaffung verhindern“, obwohl „Fachkräftemangel [...] in diesen Berufen [...] nach Ansicht der Arbeitgeber weiter zunehmen dürfte“ (OECD 2013: 16). Die OECD schlägt in ihren Handlungsempfehlungen diesbezüglich vor, neue Möglichkeiten der Arbeitsmigration zu schaffen, z. B. „nach Alter gestaffelte Entgeltgrenzen für hochqualifizierte Berufe“, eine „weitere Förderung des dualen Systems als Migrationsoption für das mittlere Qualifikationsniveau“, Prüfung „einer möglichen Ausweitung zwischenstaatlicher Abkommen über Europa und die gegenwärtig abgedeckten Sektoren [hinaus] bis hin zur Einbeziehung des betrieblichen Ausbildungssystems“ und die „Zulassung der Arbeitsmigration in Mangelberufen des mittleren

Qualifikationsniveaus für anerkannte Berufsqualifikationen“ (OECD 2013: 18).

Damit einhergehend wird die interkulturelle Öffnung der Verwaltung gefordert. Ausdruck von Wertschätzungskulturen sind die Veranstaltung von Willkommensfesten (Stadt Hamm), Diversitytagen (Stadt Frankfurt), partizipativen Integrationsprogrammen (Stadt Stuttgart), aber auch der Aufbau von Willkommensstrukturen z. B. durch den Aufbau von Welcome Centern, wie es seit 2007 eines in Hamburg gibt und sie gegenwärtig in Essen, Dresden und Erlangen geplant sind. Zunehmend wird gefordert, wertschätzende Gestaltung für alle Zuwandernden vorzuhalten und nicht der Einführung einer Zwei-Klassen-Behandlung Vorschub zu leisten, so wie dies auch im europäischen Ansatz enthalten ist und sich aus dem Völkerrecht, aber auch aus der EU Grundrechtecharta und in Deutschland bereits aus Art. 1 des Grundgesetzes ergibt.

Die Frage, wie tatsächlich der Behördenservice im Zuwanderungsverfahren vor Ort willkommensorientiert gestaltet werden kann, gewinnt also an Bedeutung. Im Folgenden wird exemplarisch für den Anspruch einer willkommensorientierten Behördenpraxis im Zuwanderungsverfahren das Beispiel des Hamburg Welcome Center (HWC) vorgestellt.

Für alle Menschen, die neu nach Hamburg kommen, hält das HWC ([www.welcome.hamburg.de](http://www.welcome.hamburg.de)) umfangreiche, je nach Wunsch deutsch- oder englischsprachige Informationen rund um den Start in Hamburg bereit und berät zu individuellen Fragestellungen und Lebenslagen: Wo finde ich in Hamburg eine Wohnung? Wie eröffne ich ein Bankkonto? Wie ist das deutsche Sozialversicherungs- oder Steuersystem organisiert? Wie kann ich eine Beschäftigung finden? Welche Kindertagesbetreuung bietet Hamburg an? Für Neuzuwandernde aus dem EU-Ausland bietet das HWC darüber hinaus die Wohnsitzanmeldung an. Für Zuziehende und deren Familienangehörige aus Drittstaaten, die zur Aufnahme eines Studiums oder einer Ausbildung, zur Absolvierung eines Sprachkurses, für einen Schulaufenthalt, eine Geschäftstätigkeit, eine unselbständige Beschäftigung oder eine selbständige Tätigkeit nach Hamburg kommen (entsprechend §§ 16 bis 21 AufenthG sowie zugehöriger Familiennachzug), erteilt das HWC auch die Aufenthaltserlaubnis. Bei Studenten, Auszubildenden und Schülern ist dieser Service aus Kapazitätsgründen auf die erste Erteilung nach der Einreise beschränkt.

**Abbildung 2: Serviceangebot des Hamburg Welcome Center**

Grafik: Christian Steimker, Leitungsassistenz HWC

Daneben pflegt das Hamburger Welcome Center eine deutsch-englischsprachige Website ([www.welcome.hamburg.de](http://www.welcome.hamburg.de)) zur Erstinformation auch schon aus dem Herkunftsland und bietet so die direkte Kontaktaufnahme an. Neuigkeiten im Ausländerrecht, die Einladung zum monatlich stattfindenden Hamburg Welcome Club, die Einladung zu zweimal jährlich stattfindenden Informationsveranstaltungen und allgemeine Erstinformation nebst weiterführenden Verweisen machen den dynamischen Inhalt dieser Seiten aus. Die Veranstaltungen des Hamburg Welcome Center sind außerdem auch bei Facebook unter „Hamburg Welcome Center“ zu finden.

Die Leistungen des Hamburg Welcome Center erfolgen grundsätzlich nach Terminvereinbarung mit einer Wartezeit von maximal fünf Minuten. Das HWC ist an 32 Stunden in der Woche geöffnet und außerdem stets per E-Mail unter [info@welcome.hamburg.de](mailto:info@welcome.hamburg.de) erreichbar. Die Antwortzeit beträgt maximal 48 Stunden. Auch die Terminvereinbarung kann neben der telefonischen Verabredung per E-Mail erfolgen. Alle Services werden in englischer und deutscher Sprache angeboten; auch Dokumente in englischer Sprache werden akzeptiert. Hinzu kommt, dass das HWC als „Dienststelle des Vertrauens“ fungiert und daher viele der Probleme, die ausländische Zuwanderer bei ihrer Ankunft und auch im rechtlichen Zuwanderungssystem sehen und erleben, aus erster Hand erfährt und strukturiert an die ministerielle Steuerungsebene weitergeben kann. Damit kann das HWC einen sehr adressatenorientierten Beitrag zur Gestaltung des deutschen Zuwanderungsrechts leisten.

Das Hamburg Welcome Center kooperiert eng mit anderen Verwaltungseinheiten, der Arbeitsagentur, weiteren Beratungsstellen, aber auch mit den Hochschulen, Instituten und der Wirtschaft, die als sogenannte „in-

direkte Kunden“ Kooperationsbeteiligte des HWC sind. Diese Zielgruppe wird auch zu den Informationsveranstaltungen des HWC eingeladen. Die Aktivitäten des Hamburg Welcome Center sollen auch der zunehmenden Herausforderung der Besetzbarkeit von Ausbildungsplätzen und Stellen in der Wirtschaft dienen.

### **c. Interkulturelle Öffnung der Wirtschaft?**

Neben den oben dargestellten Aspekten verweist die OECD-Studie auch darauf, dass „die Zuwanderungspolitik nicht die eigentliche Determinante der Migrationsströme [ist]“ (OECD 2013: 138). Vielmehr findet Arbeitsmigration dann statt, wenn eine entsprechende Nachfrage nach Arbeitskräften vorhanden ist und dieser ein Angebot an geeigneten und interessierten Kandidaten gegenüber steht. Entscheidend hierfür ist zum einen, dass Arbeitgeber sich aufgeschlossen dafür zeigen, auch Arbeitskräfte aus dem Ausland – sowohl aus der EU als auch aus Drittstaaten – einzustellen. Gleichzeitig muss dem Eindruck begegnet werden, dass Arbeitsmigration nach Deutschland kompliziert sei. Dies kann u. a. durch gute und transparente, niedrigschwellige und zuverlässige Information erreicht werden. Transporteur der „Botschaft“ können Bund, Länder, Städte, Kommunen, das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, die Arbeitsagenturen, deutschen Auslandsvertretungen und Einrichtungen im Ausland sowie die Ausländerbehörden, Wirtschaftsverbände und wissenschaftliche Einrichtungen sein, aber auch Migrantengemeinschaften- und Expatriatorganisationen.

Grundsätzlich ist Nachfrage vorhanden: Personalverantwortliche von Firmen konstatieren gegenwärtig das Fehlen gut ausgebildeten und auch interkulturell kompetenten Personals. Denn auch die Kundenzusammensetzung erfordert zunehmend interkulturelle Kompetenz, z. B. mehrsprachige Pfleger oder Vertriebler, die auf Grund ihrer interkulturellen Kenntnisse neue Absatzmärkte erschließen können.

In dem Zusammenhang macht die OECD-Studie auch deutlich, dass „internationale Studierende ein Reservoir für die Arbeitsmigration“ darstellen (OECD 2013: 153). In diesem Kontext wird die aktive Werbung für deutsche Hochschulen als wichtige Maßnahme hervorgehoben.

#### d. Einbeziehung der Gesellschaft

Die deutsche Gesellschaft ist bereits jetzt eine kulturell plurale Gesellschaft. Und die Jugend ist sogar ausdrücklich migrationsoffen:

„Die 14-29-Jährigen in Deutschland stehen Zuwanderung aufgeschlossen gegenüber. Das hat eine Studie der Bertelsmann Stiftung ergeben. [...] je jünger die Befragten desto mehr wird die Zuwanderung positiv gesehen. [...] Zu 85 Prozent sind die Jüngeren der Meinung, dass Zuwanderung das Leben in Deutschland interessanter macht.“ (Bundesregierung 2012)

Entscheidend wird es nun sein, dies auch als allgemeinen Konsens in der Gesellschaft unter dem Stichwort „interkulturelle Öffnung der Mehrheitsgesellschaft“ zu verorten. Ein gutes Werkzeug diesbezüglich könnte die einfache Formel „mischen, mischen, mischen“<sup>12</sup> darstellen. Grundsätzlich gilt, je ethnisch gemischter die Bezugsgruppen, desto offener sind die Beteiligten für Interkulturalität. Migrationsoffenheit und Wertschätzung von mehrethnischen Identitäten kann damit wohl auch eine qua Natur der Sache von selbst wachsende Entwicklung darstellen.

Offensichtlich ist jedenfalls, dass gerade in urbanen Ballungsräumen mit hoher Lebensqualität und auch hoher wirtschaftlicher Potenz (wie z. B. Hamburg oder Frankfurt) bereits die Hälfte der Kinder, die jetzt in die Schule kommen, einen Migrationshintergrund haben, in München liegt der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund jetzt schon bei weit über 30 %.

Gut ankommen in der Aufnahmegesellschaft kann auch durch die Ermöglichung von mehr Begegnung gelingen, wenn diese nicht selbstverständlich von sich aus stattfindet. Im Hamburg Welcome Center lädt in der Wartzone eine spendenbasierte internationale Bücherecke Zuziehende ein, sich kostenlos ein Buch in der neuen Sprache mitzunehmen, aber auch gerade ältere Anwohnerinnen und Anwohner der Neustadt, in der das HWC liegt, kommen „zum Schmökern“ und Austausch ihrer Bücher vorbei und kommen dabei ganz zwanglos ins Gespräch mit den dort war-

12 Zitat von Frau Prof. Dr. Barbara John, Ombudsfrau der Bundesregierung und ehemalige Integrationsbeauftragte Berlin im Rahmen einer Bertelsmann-Tagung zur Zukunft der Integration im August 2012.

tenden Neuzuwandernden. Der monatliche Hamburg Welcome Club lädt bewusst „alte“ und neue Hamburgerinnen und Hamburger zu Veranstaltungen ein, auch dort entstehen regelmäßig Bekannt- und Freundschaften, die den Neuankommenden sofort die Tür zur Aufnahme in die Bestandsgesellschaft öffnen. Mentoren- und Tutorenprogramme nach kanadischem Modell werden derzeit auch auf kommunaler Ebene zunehmend entwickelt.

Insgesamt geht es um die konstruktive Gestaltung eines multikulturellen Miteinanders durch die Ermöglichung aufgeschlossener Begegnung von Neuankommenden und hier lebenden Bürgerinnen und Bürgern von Anfang an, um sich so als gegenseitige Bereicherung wahrzunehmen und gemeinsam ein Mehr, ein „Win-Win“ an Lebensqualität und Vielfalt für uns alle in unserer neuen Diversity-Society erreichen zu können.

## 5. Zusammenfassung und Ausblick

Der demografische Wandel und die weltweit zunehmende Migration sind ein Megathema des 21. Jahrhunderts. Staaten in Europa und Asien, die sich in diesem Zusammenhang einer sinkenden Erwerbsbevölkerung ausgesetzt sehen, stehen gegenwärtig schon im Wettbewerb um Zuwandernde. Dabei wird Migration zunehmend auch als positiv besetztes wohlfahrtsrelevantes Thema betrachtet. In Deutschland bestehen in den Branchen Gesundheit und MINT gegenwärtig schon Bedarfslagen auf dem Arbeitsmarkt, die ein übergreifendes Zuwanderungsmanagement erforderlich machen. Hierfür kann der ganzheitliche Ansatz „Global Approach to Migration and Mobility“ der EU strategische Orientierung bieten. Von Bedeutung ist auch, dass dieser Ansatz alle Migrantengruppen, also auch Familienangehörige, oder Flüchtlinge mit in den Blick nimmt. Erkenntnisleitend ist hier insgesamt die migrationsbezogene und nicht verwendungsbezogene Betrachtung der Migration und des Zuwanderungsprozesses. Weiterhin kann der Whole-of-Government-Approach eines Staates wie Singapur hier einen hilfreichen Vergleich bieten. Besondere Beachtung sollte die Phase der Vorintegration, also der Entscheidungsphase im Herkunftsland, erfahren. Zielführende Instrumente dazu werden bereits auf lokaler Ebene erfolgreich angewendet. Letztlich hängt die Einführung willkommensorientierter Zuwanderungssteuerung davon ab, ob von

Seiten der Politik, Verwaltung, Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreiche Zuwanderung als Wettbewerbsvorteil, Wohlfahrtssicherung und gesellschaftliche Bereicherung wahrgenommen wird. Dies ist die Voraussetzung, dass sich Deutschland überzeugt, konstruktiv und nachhaltig in die Richtung einer Diversity-Society entwickeln kann.



# Literaturverzeichnis

**Akay, Alpaslan/Constant, Amelie F./Gulietti, Corrado** (2012): The Impact of Immigration on the Well-Being of Natives, IZA DP No. 6630, Bonn: IZA. Online: <http://ftp.iza.org/dp6630.pdf> (10.09.2013).

**Angenendt, Steffen/Parkes, Roderick** (2009): EU-Migrationspolitik nach Lissabon und Stockholm, SWP-Aktuell 71, Berlin: SWP. Online: [http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71\\_adt\\_pks\\_ks.pdf](http://www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/aktuell/2009A71_adt_pks_ks.pdf) (10.09.2013).

**BDA – Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeber** (2010): Zuwanderungsrecht fortentwickeln - Deutschland braucht eine „Willkommenskultur“ für hochqualifizierte Fachkräfte, Positionspapier zum Zuwanderungsrecht, Berlin: BDA. Online: [http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Popa-Zuwanderungsrecht.pdf/\\$file/Popa-Zuwanderungsrecht.pdf](http://www.arbeitgeber.de/www/arbeitgeber.nsf/res/Popa-Zuwanderungsrecht.pdf/$file/Popa-Zuwanderungsrecht.pdf) (10.09.2013).

**Beirat der Beauftragten der Bundesregierung für Migration, Flüchtlinge und Integration** (2012): Willkommen: „Working and Living in Germany – Your Future!“ Empfehlungen für einen gesamtgesellschaftlichen Paradigmenwechsel in der Einwanderungspolitik im Sinne einer Willkommenskultur, Berlin. Online: [http://www.bundesregierung.de/Content/DE/\\_Anlagen/IB/2012-04-28-working-and-living-lang.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/_Anlagen/IB/2012-04-28-working-and-living-lang.pdf?__blob=publicationFile) (10.09.2013).

**BMAS – Bundesministerium für Arbeit und Soziales** (2012): Fortschrittsbericht 2012 zum Fachkräftekonzept der Bundesregierung, Berlin: BMAS. Online: <http://www.bmas.de/DE/Service/Publikationen/fortschrittsbericht-fachkraefte-2013-01.html> (10.09.2013).

**BMI/BAMF – Bundesministerium des Innern/Bundesamt für Migration und Flüchtlinge** (2012): Migrationsbericht 2010, Nürnberg: BAMF.

**Bundesregierung** (2012): Innovationsleistung der Kultur- und Kreativbranche unverzichtbar für die deutsche Wirtschaft, Pressemitteilung v. 14.12.2012. Online: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Pressemitteilungen/BPA/2012/12/2012-12-14-bkm-kreativwirtschaft.html> (10.09.2013).

**Chan-Hoong, Leong/Rüppel, Patrick/Hong, Danielle** (2013): Managing Immigration and Integration in Singapore, (EU Asia-Dialogue, Research Paper), Berlin/Singapur: Konrad-Adenauer-Stiftung. Online: [http://www.eu-asia.eu/index.php?eID=tx\\_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/KAS\\_Files/documents/Paper\\_Leong\\_Rueppel\\_Hong.pdf&t=1378979809&hash=a13c34f331b0f2281cae32d52b62170f03eedb6f](http://www.eu-asia.eu/index.php?eID=tx_nawsecuredl&u=0&file=fileadmin/KAS_Files/documents/Paper_Leong_Rueppel_Hong.pdf&t=1378979809&hash=a13c34f331b0f2281cae32d52b62170f03eedb6f) (10.09.2013).

**Europäischer Rat** (2010): Das Stockholmer Programm – ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutze der Bürger, Abl. EU C 115/01 v. 04.05.2010.

**Europäisches Parlament** (2013): Bericht über die Integration von Migranten, die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die externe Dimension der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit in der EU (2012/2131(INI)), Online: (<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+REPORT+A7-2013-0040+0+DOC+PDF+V0//DE>) (10.09.2013).

**European Commission** (2011): The Global Approach to Migration and Mobility, COM(2011) 743 final, Brüssel: COM.

**European Commission** (2013): European Vacancy Monitor, Issue No 8/ February 2013, Brüssel: European Commission. Online: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=9776&langId=en> (10.09.2013).

**Guilietti, Corrado** (2009): Immigration and Displacement across Local Labour Markets, ESRC Centre for Population Change Working Paper 2, Southampton: ESRC. Online: [http://www.cpc.ac.uk/publications/2009\\_WP2\\_Immigration\\_and\\_Displacement\\_Giulietti.pdf](http://www.cpc.ac.uk/publications/2009_WP2_Immigration_and_Displacement_Giulietti.pdf) (10.09.2013).

**OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development** (2013): Zuwanderung ausländischer Fachkräfte: Deutschland, Paris: OECD. Online : [http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslandischer-arbeitskraefte-deutschland-german-version\\_9789264191747-de](http://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/zuwanderung-auslandischer-arbeitskraefte-deutschland-german-version_9789264191747-de) (10.09.2013).

**Parusel Bernd/Schneider, Jan** (2010): Deckung des Arbeitskräftebedarfs durch Zuwanderung, Working Paper 32 der nationalen Kontaktstelle des EMN und der Forschungsgruppe des Bundesamtes, Nürnberg: BAMF.

**Reflection Group on the Future to the EU** (2010): Project Europe 2030. Challenges and Opportunities. A report to the European Council by the Reflection Group on the Future to the EU 2030, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

**Schammann, Hannes/Kretzschmar, Nikolas/Gölz, Robert** (2012): Willkommens- und Anerkennungskultur: Konkretisierung eines Begriffs, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 27-46.

**Steller, Birte** (2013): Deutschland auf dem Weg zu einem Willkommensrecht, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 33(1), 1-11.

**Triadafilopoulos, Triadafilos** (2012): Willkommen bei der Ankunft: Die Bedeutung des unbefristeten Aufenthaltsrechts für die Integration von Zuwanderern in Kanada, in: Bertelsmann Stiftung (Hg.): Deutschland, öffne dich! Willkommenskultur und Vielfalt in der Mitte der Gesellschaft verankern, Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 93-106.

**UNCSD Secretariat** (2012): Migration and sustainable development, RIO 2012 Issues Briefs No 15. Juni 2012. Online: [http://www.uncsd2012.org/content/documents/443Migration%20Issues%20Brief\\_final\\_June%208.pdf](http://www.uncsd2012.org/content/documents/443Migration%20Issues%20Brief_final_June%208.pdf) (10.09.2013).

**United Nations** (2013): World Population Prospects: The 2012 Revision. Key Findings and Advance Tables, New York: UN. Online: [http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2013/KEY%20FINDINGS%20WPP2012\\_FINAL-2.pdf](http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/news/2013/KEY%20FINDINGS%20WPP2012_FINAL-2.pdf) (10.09.2013).

**Zimmermann, Klaus F./Kahanec, Martin/Guiletti, Corrado/Guzi, Martin/Barrett, Alan/Maitre, Bertrand** (2012): Study on Active Inclusion of Migrants, IZA Research Report Nr. 43, Bonn/Dublin: IZA/ESRI. Online: [http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report\\_pdfs/iza\\_report\\_43.pdf](http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_43.pdf) (10.09.2013).



## Impressum

---

**Herausgeber:**

Axel Kreienbrink  
im Auftrag des  
Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge  
Frankenstraße 210  
90461 Nürnberg

E-Mail: [info@bamf.bund.de](mailto:info@bamf.bund.de)  
Internet: [www.bamf.de](http://www.bamf.de)

**Stand:**

Januar 2014

**Layout:**

Gertraude Wichtrey  
Claudia Sundelin

**Bildnachweis:**

[istock.com/YinYang](http://istock.com/YinYang)

**Zitat:**

Kreienbrink, Axel (Hg.) (2014): Fachkräftemigration aus Asien nach Deutschland und Europa – Migration of skilled labour from Asia to Germany and Europe. Beiträge zu Migration und Integration, Band 5, Nürnberg: Bundesamt für Migration und Flüchtlinge.

**ISBN:**

978-3-9814972-9-8

Die in diesem Band abgedruckten Beiträge geben ausschließlich die Meinung der jeweiligen Autoren wieder, die nicht notwendigerweise der des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge entsprechen muss.

Diese Druckschrift wird im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge kostenlos herausgegeben. Für nichtgewerbliche Zwecke sind Vervielfältigungen und unentgeltliche Verbreitung, auch auszugsweise, mit Quellenangaben gestattet. Die Verbreitung, auch auszugsweise, über elektronische Systeme oder Datenträger bedarf der vorherigen Zustimmung des Bundesamtes. Alle übrigen Rechte bleiben vorbehalten.

